



ВІСНИК ***КОНСТИТУЦІЙНОГО*** ***СУДУ УКРАЇНИ***

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія KB № 2444

Виходить
шість разів на рік

Засновник:
Конституційний Суд України
Адреса: 01033, м. Київ-33,
вул. Жилянська, 14

4–5/2011

© Конституційний Суд України, 2011

Редакційна рада

А. Головін	— Голова Конституційного Суду України (голова Редакційної ради)
Ю. Баулін	— суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (заступник голови Редакційної ради)
Ю. Барабаш	— проректор, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор
І. Домбровський	— суддя Конституційного Суду України у відставці
В. Кампо	— суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
М. Козюбра	— суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
М. Костицький	— суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
П. Пацурківський	— декан юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, доктор юридичних наук, професор
А. Селіванов	— Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
П. Стецюк	— суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
А. Стрижак	— суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
П. Ткачук	— суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
С. Шевчук	— професор кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України

Згідно з постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 1 липня 2010 р. № 1–05/5
«Вісник Конституційного Суду України» включено до переліку наукових фахових видань

У НОМЕРІ

До 15-річчя Конституційного Суду України

Головін А. Конституційне правосуддя: вчора, сьогодні, завтра	5
Інтерв'ю з головами Конституційного Суду України попередніх років	14
Колос М. Перший Голова Конституційного Суду України: штрихи до портрету	26

Теорія та практика конституційної юрисдикції

Тацій В. Правозахисний напрям інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України	32
Стрижак А. Деякі проблемні питання у діяльності Конституційного Суду України щодо забезпечення конституційного ладу в Україні	42
Селіванов А. Характерні ознаки доктринального верховенства та незмінюваності правових позицій Конституційного Суду України	50
Орзих М. Доктрина в діяльності Конституційного Суду України	57
Стецюк П. Роль Конституційного Суду України у процесі формування та реалізації національної доктрини конституційної держави	64
Ткачук П. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні	74
Барабаш Ю. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України	82
Маркуш М. Повноваження Конституційного Суду України: практичні проблеми та шляхи їх вирішення	88
Колодій А. Принципи статусу та діяльності Конституційного Суду України	98
Кампо В. Європейська конвенція 1950 року та проблеми захисту прав громадян у діяльності Конституційного Суду України	104
Бондар М. Європейський конституціоналізм в аспекті співвідношення національної конституційної і конвенційної юрисдикцій	114
Шевчук С. Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України	122
Лилак Д. Інститут окремої думки в конституційному судочинстві (порівняльний аналіз)	131
Домбровський І., Гергелійник В. Правові позиції Конституційного Суду України: окремі аспекти	140
Рабінович П., Гончаров В. Перегляд Конституційним Судом України власних правових позицій як засіб охорони функцій Основного Закону	147

Баулін Ю. Наявність рішення (висновку) Конституційного Суду України як підстава для відмови у відкритті конституційного провадження у справі	154
Костицький М. Доказування в конституційному судовому процесі	158
Шишкін В. Концептуальні підходи щодо підстав для відмови у відкритті провадження в Конституційному Суді України за конституційним зверненням	164
Рябченко О. Категорія «публічно-правовий спір»: розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій	174
Савенко М. Конституційний контроль змін до Конституції України	179
Гультай М. Функціональні характеристики інституту конституційної скарги та модель його впровадження в Україні	185

ДО 15-РІЧЧЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Конституційне правосуддя: вчора, сьогодні, завтра

А. Головін

Голова Конституційного Суду України, заслужений юрист України



У вітчизняній науці конституційного права термін «конституційне правосуддя» є порівняно новим. На думку деяких учених, початком розвитку конституційної юстиції в Україні слід вважати виникнення наукових концепцій, що лягли в її основу. Та й для країн Східної Європи конституційні суди — нове правове явище, що не мало аналогів за комуністичних режимів. Такі поняття, як «дотримання конституції», «конституційність закону», в радянській юридичній науці і практиці державотворення не застосовувалися. Фактично конституційний контроль виник із початком процесу державно-правового реформування.

Наприкінці 1988 року Конституція СРСР запровадила спеціальний орган — Комітет конституційного нагляду, що розпочав свою діяльність у травні 1990 року, проте згодом припинив її. Верховна Рада УРСР 27 жовтня 1989 року шляхом внесення змін до статті 112 Конституції УРСР також передбачила утворення Комітету конституційного нагляду в УРСР. Взагалі у період «перебудови» в радянській Україні поширеною була думка, що конституційний контроль суперечить принципу верховенства законодавчої влади, а відповідно — й принципу народного суверенітету. Тому вважалося, що наділення особливого юрисдикційного органу конституційного контролю правом скасовувати акти Верховної Ради — єдиного органу, що виступав від імені народу, перетворить принцип народного суверенітету на фікцію.

Практично ідею створення Конституційного Суду України в УРСР було реалізовано 24 жовтня 1990 року шляхом внесення змін до Конституції УРСР 1978 року, яка визначала завдання і порядок формування цього органу, його кількісний склад, вимоги до осіб, що мали до нього обиратися, тощо. Законом України від 3 червня 1992 року № 2400–XII¹ передбачалося створення Конституційного Суду України, який повинен забезпечувати відповідність законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав і свобод особи. Втім, цього зроблено не було, а Верховна Рада України, маючи повноваження формувати цей орган, спромоглася обрати лише Голову Конституційного Суду України — ним став Юзьков Л. П. Тільки з прийняттям чинної Конституції України 1996 року й ухваленням Закону

¹ Закон України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року № 2400-XII // Голос України. — 1992. — № 123.

України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР в Україні вдалося втілити ідею конституційного правосуддя.

18 жовтня 1996 року на засіданні Верховної Ради України склали присягу 16 суддів — Вознюк В. Д., Козюбра М. І., Костицький М. В., Малинникова Л. Ф., Мартиненко П. Ф., Мироненко О. М., Німченко В. І., Розенко В. І., Савенко М. Д., Селівон М. Ф., Скомороха В. Є., Тимченко І. А., Тихий В. П., Чубар Л. П., Шаповал В. М., Яценко С. С.

Судовий конституційний контроль, закріплений Конституцією України 1996 року, побудовано за європейською моделлю, що передбачає надання виключних повноважень з перевірки конституційності законодавчих актів спеціальному органу — конституційному суду. Обсяг і межі таких повноважень визначено положеннями статті 150 Конституції України та статтею 13 Закону України «Про Конституційний Суд України».

На етапі становлення інституту конституційної юстиції в Україні виникла необхідність урегулювати організаційні питання діяльності Конституційного Суду України, тому не дивно, що першим Рішенням, прийнятим 5 березня 1997 року, було затверджено Регламент Конституційного Суду України.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» 1996 року у складі Конституційного Суду України утворюються колегії суддів для розгляду питань щодо відкриття конституційних проваджень у справах за конституційними поданнями та конституційними зверненнями. Вже з перших років діяльності органу конституційної юрисдикції в Україні стало очевидно, що активність суб'єктів права на конституційне подання вища, ніж суб'єктів права на конституційне звернення.

Нині у складі Конституційного Суду України діють три колегії суддів Конституційного Суду України, які розглядають питання щодо відкриття конституційних проваджень у справах як за конституційними поданнями, так і за конституційними зверненнями. Обов'язки секретарів колегій суддів успішно виконували свого часу та виконують зараз Баулін Ю. В., Вознюк В. Д., Джузь В. В., Дідківський А. О., Кампо В. М., Козюбра М. І., Малинникова Л. Ф., Мартиненко П. Ф., Мироненко О. М., Овчаренко В. А., Розенко В. І., Савенко М. Д., Скомороха В. Є., Стрижак А. А., Тихий В. П., Ткачук П. М., Чубар Л. П., Шишкін В. І., Яценко С. С.

Також у складі Конституційного Суду України діють постійні комісії з питань регламенту та етики, бюджету та кадрів, наукового та інформаційного забезпечення та з міжнародних зв'язків. Сьогодні їх очолюють судді Вдовіченко С. Л., Маркуш М. А., Стецюк П. Б., Шишкін В. І. У різні роки ці комісії очолювали Баулін Ю. В., Головін А. С., Дідківський А. О., Євграфов П. Б., Кампо В. М., Костицький М. В., Мачужак Я. В., Розенко В. І., Селівон М. Ф., Скомороха В. Є., Пшеничний В. Г., Тимченко І. А., Ткачук П. М., Тихий В. П., Шаповал В. М., Яценко С. С.

Вже перші рішення Конституційного Суду України мали велике суспільне значення для України як правової держави. Наприклад, Рішенням від 26 лютого 1998 року № 1-рп було визнано неконституційними близько двадцяти положень Закону України «Про вибори народних депутатів України»¹.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — С. 93.

Невдовзі Конституційний Суд відчув спроби політичного тиску, намагання вплинути на його роботу, змінити компетенцію тощо. У 2005 році недосконала процедура прийняття суддями Конституційного Суду України присяги була використана деякими політичними силами для блокування діяльності цього демократичного інституту, коли вже призначеним на посаду суддям не давали скласти присягу у Верховній Раді України. Тільки 4 серпня 2006 року, з дня прийняття присяги суддями Бринцевим В. Д., Домбровським І. П., Головіним А. С., Джунем В. В., Дідківським А. О., Кампом В. М., Колосом М. І., Лилаком Д. Д., Маркуш М. А., Мачужак Я. В., Овчаренком В. А., Стецюком П. Б., Стрижаком А. А., Шишкіним В. І., робота Конституційного Суду відновилася.

Згідно із законодавством завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції як Основного Закону держави на всій території України. Для здійснення цього Конституція України наділила єдиний орган конституційної юрисдикції повноваженням здійснювати судовий конституційний контроль законів та інших правових актів парламенту, актів глав держави та уряду, а також правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Протягом 15 років діяльності Конституційний Суд України розглянув питання щодо конституційності норм понад 150 законів та інших правових актів, з яких більше ста положень визнані неконституційними. У більшості випадків підставою для визнання неконституційними зазначених норм права було порушення ними основоположних прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією України, зокрема прав людини на життя¹, особисту недоторканність та свободу пересування², на об'єднання у професійні спілки для захисту своїх трудових та соціально-економічних інтересів³, на соціальний захист⁴, права вільно обирати та бути обраними до органів державної влади⁵ тощо.

Не менш важливим напрямом діяльності Конституційного Суду України як гаранта верховенства Основного Закону держави є тлумачення Конституції та законів України, а також надання висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 159 та про конституційність міжнародних договорів України.

¹ *Рішення Конституційного Суду України від 9 грудня 1999 року № 11-рп/1999 у справі про смертну кару* // Офіційний вісник України. — 2000. — № 4. — Ст. 126. — С. 114.

² *Рішення Конституційного Суду України від 29 липня 2010 року № 17-рп/2010 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію»* // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 5. — С. 11.

³ *Рішення Конституційного Суду України від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000 у справі про свободу утворення профспілок* // Офіційний вісник України. — 2000. — № 43. — Ст. 1857. — С. 131.

⁴ *Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян* // Офіційний вісник України. — 2007. — № 52. — Ст. 2132. — С. 138; *Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007 у справі про гарантії суддів* // Офіційний вісник України. — 2007. — № 54. — Ст. 2184. — С. 98.

⁵ *Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України* // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — С. 93.

Протягом своєї діяльності Конституційним Судом України опрацьовано понад 56 тисяч документів, проведено 837 засідань колегій суддів Конституційного Суду України, 3670 засідань і пленарних засідань, прийнято 252 рішення щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України та щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України, 21 висновок щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України та щодо міжнародного договору, який вносився до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, а також 1191 ухвалу.

За Конституцією України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Саме тому на порядку денному Конституційного Суду України першочерговими завжди були питання, пов'язані з недопущенням порушень прав і свобод людини і громадянина.

Варто зазначити, що характер звернень до Конституційного Суду України значною мірою залежить від суспільно-політичної ситуації в державі. Нинішня політична стабільність у відносинах між органами державної влади та у країні в цілому надала можливість органу конституційної юрисдикції спрямувати основні зусилля на розгляд звернень громадян з питань захисту цих прав і свобод. Зокрема, за останні півтора року кількість рішень у таких справах зросла в чотири рази. Якщо за весь попередній період діяльності Конституційного Суду України було прийнято 43 рішення за зверненнями громадян, то у 2010–2011 роках — десять.

Як відомо, до Європейського суду з прав людини надходить чимало заяв від громадян України. Це свідчить про наявність проблем у справі захисту прав і свобод людини, виникнення яких зумовлено передусім системними недоліками у функціонуванні судової системи. Саме тому судова реформа визначена політичним керівництвом України одним із пріоритетів державної політики у сфері захисту прав людини.

Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття парламентом нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», а також внесення змін до Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Такі кроки держави сприяють інтеграції нашої країни в європейську правову систему та створюють передумови для забезпечення прав і свобод людини, запровадження в Україні європейських правових стандартів.

За п'ятнадцятирічну діяльність Конституційний Суд України у своїх актах понад 20 разів посилався на відповідні рішення цієї впливової міжнародної судової установи, зокрема під час вирішення питань щодо реалізації права на судовий захист та юридичну допомогу, пріоритету прав дитини, соціального захисту громадян, застосування запобіжних заходів на стадії досудового слідства тощо.

Спираючись на досвід та правові позиції Європейського суду з прав людини, Конституційний Суд України сприяє розвитку вітчизняної нормотворчої діяльності та правозастосування у напрямі сучасного розуміння прав і свобод, закріплених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Конституційний Суд України залучається до розв'язання проблем, що виникають перед державою та суспільством. Судді Конституційного Суду України та

працівники апарату докладають чимало зусиль для розвитку конституціоналізму в Україні. Їхні наукові статті публікуються у «Віснику Конституційного Суду України», журналі «Право України», «Віснику Національної академії правових наук України», періодичних виданнях багатьох навчальних юридичних закладів. Тільки останнім часом вийшли друком збірка наукових праць «Проблеми сучасного українського конституціоналізму» (на пошану першого Голови Конституційного Суду України, професора Леоніда Юзькова), монографічні дослідження «Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя», «Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя в рішеннях Конституційного Суду України», науково-практичне видання «Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналітичний огляд та коментарі)», науково-практичний коментар Закону України «Про Конституційний Суд України», навчальний посібник «Конституційне право України» та інші. Регулярно друкується збірник «Конституційний Суд України: Рішення. Висновки». У цьому році побачив світ уже десятий том цього видання.

Протягом 15 років діяльності Конституційного Суду суддями опубліковано понад 2000 наукових статей, монографій, навчальних посібників та інших друкованих видань.

З метою всебічного висвітлення діяльності Конституційного Суду України та актуальних питань конституційної юстиції і конституційного права України у 1997 році було засновано офіційний друкований орган Конституційного Суду України — загальнодержавне періодичне видання «Вісник Конституційного Суду України». До складу його Редакційної ради входять діючі судді Конституційного Суду України, судді у відставці, знані в державі вчені-конституціоналісти: Барабаш Ю. Г. — проректор, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор; Пацурківський П. С. — декан юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, доктор юридичних наук, професор; Селіванов А. О. — Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України; Шевчук С. В. — професор кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України. Редакційну раду «Вісника Конституційного Суду України» очолює Голова Конституційного Суду України. Журнал виходить шість разів на рік, його включено до переліку наукових фахових видань України. Перший номер «Вісника Конституційного Суду України» побачив світ у жовтні 1997 року, відтоді вийшло друком 78 його номерів.

Останнім часом стало традицією проведення з ініціативи суддів та постійних комісій Конституційного Суду України науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів з питань здійснення конституційного судочинства, серед яких:

— перший студентський науково-практичний семінар на тему «Діяльність органів конституційної юрисдикції України та Німеччини із захисту прав і свобод людини» для студентів юридичних факультетів Київського національного універ-

ситету імені Тараса Шевченка та Львівського національного університету імені Івана Франка;

— круглий стіл «Захист прав людини в контексті можливостей індивідуального доступу до конституційної юстиції» спільно з ученими Київського регіонального центру Національної академії правових наук України; круглий стіл «Роль Конституційного Суду України в процесі формування сучасного українського конституціоналізму» в Національному університеті «Одеська юридична академія»;

— круглий стіл «Гарантування прав і свобод людини та громадянина у практиці органів конституційної юрисдикції» в Президії Національної академії правових наук України (м. Харків);

— спільне засідання представників Конституційного Суду України, Національної академії правових наук України і Національного університету «Острозька академія» на тему «Акти Конституційного Суду України як джерело права»;

— всеукраїнська науково-практична конференція «Конституція України — основа розбудови правової демократичної соціальної держави та формування правової системи» (м. Харків).

За зверненнями керівників вищих юридичних навчальних закладів, студентам і аспірантам, які спеціалізуються в галузі конституційного права, надається можливість пройти стажування в Конституційному Суді України під керівництвом досвідчених працівників апарату. Стажисти, як і працівники апарату Конституційного Суду, можуть користуватися унікальними фондами його бібліотеки, які завдяки зусиллям її працівників на сьогодні налічують близько 15 тисяч примірників. До цього слід додати ще більш ніж 128 тисяч періодичних видань, систематизованих за допомогою електронних каталогів.

Конституційний Суд України, прагнучи до більшої відкритості й прозорості своєї діяльності, започаткував практику проведення прямих телевізійних трансляцій пленарних засідань. Перші такі трансляції відбулися у 2010 році під час розгляду справи, що викликала значний суспільний резонанс (про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Регулярно проводяться оглядові екскурсії та дні відкритих дверей, під час яких відвідувачі можуть побачити унікальні пам'ятні подарунки колег із конституційних судів 18 країн світу, що зібрані в першій музейній експозиції.

Конституційний Суд України не стоїть осторонь добродійних традицій держави і проводить власну програму благодійності. Вже стали традиційними відвідини дитячих закладів «Надія» та «Гніздечко», що на Київщині. Ось і в цьому році, напередодні Міжнародного дня захисту дітей, діти-сироти отримали вкрай необхідне їм навчальне устаткування, побутове обладнання, сезонне та спортивне взуття й гостинці.

За ініціативи суддів Конституційного Суду України, працівників Секретаріату, профспілкового комітету зібрано кошти та придбано обладнання для зберігання крові та її компонентів у Національній дитячій спеціалізованій лікарні «Охматдит».

За час своєї діяльності Конституційний Суд України встановив плідні відносини з органами конституційної юрисдикції багатьох іноземних держав.

Судді Конституційного Суду України беруть активну участь у роботі міжнародних конференцій, семінарів та круглих столів, організованих нашими колегами за кордоном. За цей час представники Конституційного Суду відвідали Азербайджан, Бельгію, Білорусь, Болгарію, Бразилію, Велику Британію, Вірменію, Грузію, Естонію, Індонезію, Іспанію, Італію, Казахстан, Канаду, Кіпр, Корею, Латвію, Литву, Македонію, Молдову, ПАР, Польщу, Росію, Румунію, Словаччину, Словенію, США, Туреччину, Таджикистан, Угорщину, Францію, ФРН, Хорватію, Чехію та інші країни.

На регулярній основі відбуваються двосторонні зустрічі суддів Конституційного Суду України з колегами з Білорусі, Молдови, Німеччини, Польщі, Росії, Туреччини.

Активно співпрацює Конституційний Суд і з міжнародними організаціями: Радою Європи, Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Європейським судом з прав людини, Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва, Координатором проектів ОБСЄ в Україні.

У 1999 році Конституційний Суд України став асоційованим, а в жовтні 2000 року повноправним членом Конференції європейських конституційних судів — міжнародної організації, що об'єднує майже усі органи конституційної юрисдикції європейського континенту, — і бере активну участь у роботі її конгресів. У 2005 році Голова Конституційного Суду України Селівон М. Ф. був генеральним доповідачем на XIII Конгресі цієї поважної організації.

За роки діяльності Конституційний Суд України відвідували Федеральний Президент Німеччини Р. Херцог, Генеральний секретар Ради Європи Т. Девіс, голови Європейського суду з прав людини Л. Вільдхабер та Ж.-П. Коста, Верховний Комісар ОБСЄ з питань національних меншин К. Воллєбек, інші високі посадові особи. Ці візити є не тільки виявом поваги до Конституційного Суду України, а й свідченням визнання його ролі в загальнодержавному механізмі захисту прав людини в нашій державі.

Діяльність Конституційного Суду України дає підстави стверджувати, що єдиний орган конституційної юрисдикції є надзвичайно важливою складовою системи гарантування прав і свобод людини і громадянина. Як зазначив Президент України Янукович В. Ф., «єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні справедливо набуває статусу суспільного арбітра, здійснюючи незалежне правосуддя і закріплюючи моральні засади функціонування усіх гілок влади. Сьогодні від мудрості й виваженості судових рішень залежить не тільки віра людей у справедливість, а й великою мірою стабільність у державі та суспільстві»¹.

Також неодноразово схвально оцінювали результати діяльності Конституційного Суду України керівники Ради Європи, ОБСЄ, Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та інших впливових міжнародних організацій. На таку оцінку своєї діяльності єдиний орган конституційної юрис-

¹ Вітання Президента України з нагоди 14-ї річниці утворення Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/123216>.

дикції України заслуговує насамперед завдяки наполегливій повсякденній праці його суддівського корпусу, який завжди відзначався високим професіоналізмом, потужним творчим потенціалом. Серед діючих суддів Конституційного Суду України і суддів у відставці переважна більшість має наукові звання: докторів наук — Баулін Ю. В., Бринцев В. Д., Джунь В. В., Козюбра М. І., Костицький М. В., Мироненко О. М., Тихий В. П., Шаповал В. М., Яценко С. С., кандидатів наук — Гультай М. М., Євграфов П. Б., Запорожець М. П., Кампо В. М., Колос М. І., Корнієнко М. І., Лилак Д. Д., Німченко В. І., Маркуш М. А., Мартиненко П. Ф., Овчаренко В. А., Савенко М. Д., Селівон М. Ф., Скомороха В. Є., Станік С. Р., Стецюк П. Б., Стрижак А. А., Ткачук П. М., Пшеничний В. Г., Шишкін В. І.

Рівень компетентності Конституційного Суду України посилюють і досвідчені юристи-практики — Вдовіченко С. Л., Винокуров С. М., Вознюк В. Д., Головін А. С., Дідківський А. О., Малинникова Л. Ф., Мачужак Я. В., Нікітін Ю. І., Сергейчук О. А., Розенко В. І., Чубар Л. П., Шаптала Н. К.

Серед діючих суддів Конституційного Суду України та суддів у відставці — понад 40 заслужених юристів України, близько 30 нагороджено орденами та іншими державними відзнаками.

Керівництво діяльністю єдиного органу конституційної юрисдикції здійснює Голова Конституційного Суду України, який обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду зі складу його суддів на один трирічний строк. Починаючи з жовтня 1996 року Конституційний Суд України очолювали Іван Артемович Тимченко (1996–1999 роки), Віктор Єгорович Скомороха (1999–2002 роки), Микола Федосович Селівон (2002–2005 роки), Іван Петрович Домбровський (2006–2007 роки), Андрій Андрійович Стрижак (2007–2010 роки)¹.

Заступниками Голови Конституційного Суду України обиралися: Німченко В. І., Розенко В. І., Селівон М. Ф., Євграфов П. Б., Вознюк В. Д., Шаповал В. М., Пшеничний В. Г., Станік С. Р., Бринцев В. Д., Головін А. С., Ткачук П. М., Винокуров С. М.

Бути обраним Головою Конституційного Суду України або його заступником — це не тільки велика честь та ознака довіри колективу, а ще й надзвичайна відповідальність для кожного судді. Сьогодні маю нагоду подякувати всім, хто обіймав та обіймає ці посади, за їхнє сумлінне ставлення до своїх обов'язків, а всім суддям — за відповідальне ставлення до обрання керівництва Конституційного Суду України.

Організаційне, науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Конституційного Суду України здійснює його Секретаріат, який 15 років поспіль очолює Домбровський В. Є. У складі Секретаріату Конституційного Суду працюють високопрофесійні спеціалісти, наполегливість і сумлінність яких неодноразово відзначалися на високому державному рівні. Десятеро з них мають звання «Заслужений юрист України», а заступнику заві-

¹ Нині діючого Голову Конституційного Суду України Анатолія Сергійовича Головіна було обрано 12 липня 2010 року.

дувача бібліотеки Пришві Т. Ю. у 2010 році указом Президента України було присвоєно почесне звання «Заслужений працівник культури України».

Від перших днів заснування Конституційного Суду України і до сьогодні сумлінно працюють у його Секретаріаті Басько Н. Є., Бухтіярова О. Є., Бойко Л. О., Васьковський М. М., Воронцова Н. В., Гриценко М. О., Годованець В. Ф., Залізняк Н. В., Залізняк В. М., Іванушкіна Р. І., Коновалова О. О., Корж Д. А., Крєпка Л. І., Кречетова О. М., Кушакова Н. В., Литовченко Л. М., Манченко Л. С., Михеєнко Ю. М., Олійник В. М., Пазенко О. С., Плїско Л. Б., Побірченко О. І., Погребняк О. В., Полїщук В. М., Рибак Л. П., Сидоренко С. І., Ситниченко Н. В., Скворцова Г. І., Сотнікова І. І., Стасюк Н. Н., Страшук Н. М., Чаюн М. Г., Чубенко І. Л., Чумак Л. Г., Харчук О. В., Шапошнікова І. В., Шишкіна О. О. та багато інших, хто був прийнятий на роботу до єдиного органу конституційної юрисдикції пізніше.

Вагомий внесок у забезпечення діяльності Конституційного Суду України зробили працівники, які вже перебувають на заслуженому відпочинку: Басій В. І., Головченко В. В., Гончарук П. С., Доценко І. П., Жукова Л. В., Закорський І. Г., Каменецький С. І., Кривда Ю. В., Лебеденко В. І., Міщенко В. Ф., Мороз О. Л., Сарапука В. Є., Сегень В. П., Стефанюк В. І., Сурначова Г. П., Тичина В. А., Шинкарук А. В., Шляпошніков В. Й. та інші. Нині Секретаріат Конституційного Суду України — це потужний професійний апарат, здатний вирішувати найскладніші завдання щодо науково-експертного, інформаційно-довідкового, матеріально-технічного забезпечення діяльності Конституційного Суду України.

Непересічною подією для суддів та працівників апарату Конституційного Суду України стало введення в жовтні 2001 року в експлуатацію адміністративного будинку Конституційного Суду України по вулиці Жилинській, 14, що став визначним архітектурним акцентом міської забудови і прикрасив столицю. Представники конституційних судів різних країн, які побували в новому приміщенні, відзначили, що зал засідань Конституційного Суду України є одним із найкращих у Європі. А цього року на честь 15-ї річниці з дня заснування Конституційного Суду України було закладено чудовий сквер біля його будівлі.

Вітаючи суддів Конституційного Суду України, суддів Конституційного Суду України у відставці, працівників апарату, всіх читачів «Вісника Конституційного Суду України» з ювілеєм нашої установи, висловлюю глибоке переконання у тому, що Конституційний Суд України своєю діяльністю і надалі зміцнюватиме впевненість громадян України у непорушності Конституції України і верховенстві права.

Інтерв'ю з головами Конституційного Суду України попередніх років

Гості нашої рубрики очолювали Конституційний Суд України у різні періоди його діяльності — з 1996 року по 2010 рік. Як, цікаво, вони оцінюють свою роботу, озираючись назад, і як дивляться на сьогоднішня?

Редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України» звернулася до них із проханням відповісти на такі запитання:

— які події у діяльності Конституційного Суду України за 15 років Ви вважаєте найважливішими?

— що, на Вашу думку, потрібно зробити для удосконалення конституційного судочинства в Україні?



Іван Артемович ТИМЧЕНКО —
Голова Конституційного Суду України 1996–1999 років,
суддя Конституційного Суду України у відставці,
дійсний член НАПрН України, кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

Становлення і розвиток конституційної юрисдикції в Україні, її державного механізму як форми організації суспільного життя у сфері верховенства Конституції України, гарантування і захисту прав і свобод людини і громадянина позначені тернистими віхами.

За Основним Законом радянських часів конституційний контроль, тлумачення законів здійснювала Президія Верховної Ради Української РСР. Зміни до Конституції УРСР 1989 року передбачали обрання парламентом Комітету конституційного нагляду УРСР, проте його не було створено. Не було обрано і Конституційний Суд України ні згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» 1992 року, ні відповідно до Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 року.

І лише з прийняттям Конституції України 1996 року становлення першого в державі органу конституційної юрисдикції — Конституційного Суду України — відбулося. Вже у травні 1997 року, через сім місяців після вступу суддів на посади, ним було прийнято перше рішення.

Які події в роботі Конституційного Суду можна вважати найважливішими? Однозначно відповісти на це запитання важко. Головне полягає в тому, що Конституційний Суд України став на сьогодні однією з визначальних ланок у державному механізмі України, невід'ємною ознакою незалежної української держави і міцно укоренився в суспільній свідомості. Кожен з періодів його організації і діяльності був по-своєму значущим.

Не всі судді першого складу Конституційного Суду України мали належний досвід: деякі з них працювали в наукових установах, інші — в органах виконавчої влади чи в адміністрації глави держави тощо. Тож для них важливим було ознайомлення з роботою органів конституційної юрисдикції тих держав, де такі

суди вже функціонували. А для тих, чия діяльність раніше була пов'язана з судами загальної юрисдикції, важливо було пізнати специфіку розгляду справ зарубіжними колегами. І в цьому велике сприяння надав нам урядовий Німецький фонд міжнародного правового співробітництва. Усі наші судді відвідали Федеральний Конституційний Суд Німеччини, ознайомилися з організацією його роботи, порядком розгляду справ тощо. Такі поїздки були організовані і для працівників Секретаріату Конституційного Суду України.

Через Фонд уряд Німеччини надав також і матеріальну допомогу, забезпечивши Конституційний Суд комп'ютерною технікою, що було відчутною підтримкою на етапі його становлення.

Згодом належна робота Конституційного Суду України була визнана не тільки у нашій державі, а й за її межами. Єдиний орган конституційної юрисдикції України став асоційованим членом Європейської конференції конституційних судів, а пізніше — повноправним членом цієї Конференції. У 1998 році Конституційний Суд України відвідав з офіційним візитом Президент Федеративної Республіки Німеччина Р. Херцог, результатом цієї зустрічі став договір про співробітництво.

Були в історії Конституційного Суду України і негаразди, зокрема тиск на суддів з боку народних депутатів України. У зв'язку з цим відповідно до Закону «Про Конституційний Суд України» на засіданні Конституційного Суду було схвалено заяву, з якою на прес-конференції виступив його Голова.

Хочеться відзначити злагоджену роботу Секретаріату Конституційного Суду України. Його працівники також освоювали «ази» у сфері конституційної юрисдикції, здійснюючи організаційне, науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності органу конституційної юрисдикції.

Слід віддати належне і працівникам Господарського управління, які успішно справилися з реконструкцією, добудовою та внутрішнім облаштуванням приміщення, в якому нині розміщується Конституційний Суд України.

За п'ятнадцять років функціонування Конституційного Суду України набуто чималий досвід — це стосується організації та діяльності органу конституційної юрисдикції.

Аналіз відповідного законодавства та практики його застосування дає підстави висловити деякі міркування щодо питань можливого удосконалення конституційного судочинства.

По-перше, доцільно актуалізувати питання стосовно визначення в Основному Законі права громадян на конституційну скаргу. За такої умови громадянин матиме конституційне право звертатися безпосередньо до Конституційного Суду України за захистом своїх прав і свобод.

Варто привести у відповідність до Конституції України положення статті 23 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо припинення повноважень судді Конституційного Суду України. Згідно зі статтею 126 Конституції України термін «припинення повноважень» як остаточна юридична дія вживається стосовно судді лише у разі його смерті. Звільняється ж суддя з посади з підстав, передбачених статтею 126 Основного Закону. Закон «Про Конституційний Суд України» містить положення, відповідно до якого з цих самих підстав припиняють-

ся лише повноваження судді як остаточна юридична дія. Про звільнення у зазначеному Законі не йдеться.

На мою думку, припинятися повноваження судді можуть тільки тимчасово, після досягнення ним 65-річного віку або після закінчення строку призначення — на час до видання акта про його звільнення з посади Президентом України чи органом, який його призначив.

У законодавчому порядку варто також вирішити питання здійснення контролю за неухильним виконанням рішень Конституційного Суду України.

Доцільно було б розглянути питання про складення присяги суддями Конституційного Суду України під час вступу на посаду на його спеціальному пленарному засіданні за участю перших посадових осіб держави, за аналогією до складення присяги народними депутатами України перед парламентом.

До сьогодні не виконано приписи статті 10 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо нагрудного знака судді, опис і форма якого затверджуються Верховною Радою України. Нині судді мають лише «атрибутивний знак мантиї», затверджений Конституційним Судом. Бажано, щоб опис і форма нагрудного знака судді також затверджувалися Конституційним Судом України.



Віктор Єгорович СКОМОРОХА —
Голова Конституційного Суду України 1999–2002 років,
суддя Конституційного Суду України у відставці,
кандидат юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Найвизначнішою подією для діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні я вважаю прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, що дозволило запровадити в нашої державі конституційний контроль. Важливим було і сформування високопрофесійного складу Конституційного Суду України, до якого увійшли 12 докторів і кандидатів наук, вісім з яких мали вчене звання професора. Троє суддів були дійсними членами, а четверо — членами-кореспондентами Академії правових наук України. Головним у діяльності суддів було почуття великої відповідальності за свою роботу.

Вагомую подією у 2001 році стало завершення будівництва та урочисте відкриття нового адміністративного будинку Конституційного Суду України, а також проведення міжнародної конференції за участю Президента України, вищих посадових осіб держави, голів зарубіжних конституційних судів, науковців та інших офіційних осіб.

Не можу не згадати і про набуття Конституційним Судом України повноправного членства у Конференції європейських конституційних судів.

Серед рішень Конституційного Суду України найважливішим, на мій погляд, є Рішення від 29 грудня 1999 року № 11-рп/1999, яким визнано неконституційними положення чинного на той час Кримінального кодексу України, що передбачали смертну кару як вид покарання, і у такий спосіб зроблено великий крок в

утвердженні гуманізму в нашій державі. Актуальними і досить резонансними були рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/1999 у справі про застосування української мови, від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою, від 25 листопада 1998 року № 15-рп/1998 у справі про платні медичні послуги. Вагомим щодо впливу на формування незалежної судової влади є Рішення від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу.

Однією з проблем конституційного правосуддя в Україні є відсутність закону про конституційне судочинство. Чинний Закон України «Про Конституційний Суд України» не охоплює усіх положень судочинства, а норми Регламенту Конституційного Суду не можуть їх компенсувати.

До закону про конституційне судочинство треба включити положення про обмеження повноважень Конституційного Суду України певним строком, на відміну від повноважень суддів, та про незмінюваність суддів, що означає неможливість позбавлення судді його статусу в інший, ніж передбачено Конституцією і Законом «Про Конституційний Суд України», спосіб. Нагадаю, що у зазначеному Законі є вичерпний перелік підстав щодо припинення повноважень судді.

Натомість попереднім Президентом України практикувалося звільнення посадових осіб, у тому числі суддів, з посад шляхом скасування актів про їх призначення. Загальновідомим є факт звільнення у 2007 році трьох суддів Конституційного Суду України за порушення присяги, що розцінено відомим автором дослідження феноменології конституційного контролю як вирішення главою держави таким незвичним способом «тактичних» проблем і можливість застосування в майбутньому таких «схем». Виявилось, що гарантії незалежності суддів Конституційного Суду України значно менші, ніж, скажімо, у судді-початківця районного суду, оскільки звільненню останнього має передувати встановлення фактів порушення ним присяги Вищою кваліфікаційною комісією суддів України або Вищою радою юстиції та внесення останньою подання після розгляду цього питання на її засіданні. Щодо суддів органу конституційного контролю будь-яке законодавче регулювання з цього питання відсутнє, тоді як регламентація роботи Конституційного Суду потребує власних, спеціальних норм.

Саме через відсутність процедурних норм, відверте маніпулятивне зволікання парламенту з формуванням складу Конституційного Суду України за своєю квотою, неприведення до присяги суддів, призначених іншими суб'єктами, з жовтня 2005 року Конституційний Суд був змушений призупинити свою діяльність. Незважаючи на заклики Парламентської асамблеї Ради Європи в резолюції від 5 жовтня 2005 року, Венеціанської комісії у декларації від 16 грудня 2005 року щодо забезпечення оновлення складу Конституційного Суду України без необґрунтованого зволікання та аналогічний заклик Моніторингового Комітету ПАРЕ, Верховна Рада України проігнорувала свій конституційний обов'язок, чим фактично вилучила Конституційний Суд України з механізму стримувань і противаг. Протягом 2006 року жодної справи не було розглянуто, а 2007 рік позначився дискредитацією Конституційного Суду у засобах масової інформації.

На мій погляд, для того щоб захистити єдиний орган конституційної юрисдикції від зовнішнього впливу, унеможливити блокування його роботи однією з влад, що

призначає суддів, необхідно запровадити конституційно-правову відповідальність (як один із видів юридичної відповідальності) за конституційні правопорушення виборних органів, посадових осіб публічної влади (глави держави, колегіальних органів влади тощо).

Першочерговими мають стати заходи щодо продовження перебування судді Конституційного Суду України на посаді до вступу на цю посаду його наступника чи до закінчення розгляду справи, розпочатої за його участю. Такі норми діють у законодавстві Болгарії, Вірменії, Німеччини, Латвії, Литви, Португалії, Іспанії. Складення присяги суддею має проводитися на засіданні Конституційного Суду України.

У разі ухилення конституційно уповноваженого органу від призначення нових суддів таке призначення має здійснити орган, який робив його найдавніше.

З метою унеможливлення зовнішніх впливів на Конституційний Суд України чи суддю з боку мітингуючих, пікетників тощо варто встановити заборону цих заходів поблизу приміщення Суду. Наприклад, Законом про Конституційний Суд Литовської Республіки заборонено проведення мітингів, пікетів і подібних дій на відстані менше 75 метрів до приміщення суду та в суді, якщо вони переслідують мету здійснити вплив на суддю чи суд, що вважається втручанням у їхню діяльність.

Зміцненню позиції Конституційного Суду України у забезпеченні верховенства Конституції та в механізмі стримувань і противаг повинні сприяти насамперед самі судді, а також Президент України і парламент.

Згідно з приписами Конституції виконання рішень Конституційного Суду України є обов'язковим на території України. На мою думку, проблема виконання його рішень вирішиться тоді, коли в суспільстві і державі остаточно утвердиться конституційна законність, дотримуватимуться основні права людини, принципи поділу влади, верховенства права і насамперед верховенства Конституції України.



Микола Федосович СЕЛІВОН —
Голова Конституційного Суду України 2002–2005 років,
суддя Конституційного Суду України у відставці,
кандидат юридичних наук, професор,
академік НАПрН України, заслужений юрист України

Відверто кажучи, я не виділяв би якихось особливих подій чи справ, що розглядалися Конституційним Судом України, прийнятих ним рішень та не ділив їх на менш чи більш важливі. Щодо актів Конституційного Суду, то за своїм впливом на суспільні відносини вони всі важливі, різняться лише резонансністю та змістом.

Проте принципово важливим, на мій погляд, було включення до Конституції України розділу XII та створення відповідно до нього Конституційного Суду України — нового інституту в історії нашої державності, а також розгляд Конституційним Судом у квітні 2007 року першої справи, що означало: закладений в

Основному Законі механізм конституційного контролю почав реально діяти. П'ятнадцятирічний період діяльності Конституційного Суду України, попри різні оцінки його окремих рішень фахівцями і представниками політичних сил, включаючи повне несприйняття, дає змогу зробити об'єктивний висновок, що він став невід'ємним і необхідним елементом державного механізму, важливим чинником поступального руху України до утвердження демократичної і правової держави, гарантом верховенства Конституції України.

Саме завдяки рішенням, висновкам та правовим позиціям Конституційного Суду України у багатьох випадках вдавалося уникати політичних конфліктів, цивілізовано, у конституційному руслі вирішувати проблеми і спори, що виникали, особливо в перші роки дії Основного Закону, передусім щодо повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, спрямовуючи їхню діяльність у правове русло та зобов'язуючи діяти у межах конституційного поля. У цьому контексті чітко простежується стабілізуюча роль Конституційного Суду України як чинника, що забезпечує належний баланс і рівновагу в системі органів влади, дію механізму стримувань і противаг.

Але характеристика діяльності Конституційного Суду була б неповною, якщо не підкреслити його визначальну функцію — захист прав і свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб. Без перебільшення можна констатувати, що Конституційний Суд України за цей час шляхом тлумачення Конституції та законів чи розгляду питань конституційності правових актів розкрив зміст практично всіх політичних, соціально-економічних та інших прав і свобод, закріплених у розділі II Конституції України.

Згадайте скасування Конституційним Судом України смертної кари як виду кримінального покарання, так званої прописки громадян, роз'яснення ним змісту конституційних прав громадян на об'єднання у професійні спілки, на безоплатну медичну допомогу та доступність і безоплатність освіти, на працю, підприємницьку діяльність, соціальний захист тощо. Рішення та правові позиції Конституційного Суду стоять на перешкоді латентному порушенню статті 22 Конституції України щодо заборони звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Як безпосередній учасник тих подій не можу не згадати про побудову нового приміщення Конституційного Суду, яке є чи не найкращим у світі, предметом захоплення представників конституційних судів інших держав. У цю ювілейну дату варто добрим словом згадати групу будівельників Секретаріату Конституційного Суду України на чолі з І. Доценком, Ю. Кривдою та В. Сарапукою, які разом з архітекторами, проектувальниками та підрядними організаціями доклали титанічних зусиль, аби практично за три роки спроекувати і побудувати цю красиву будівлю для конституційного правосуддя. Треба віддати належне також Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України, що забезпечили фінансування цього будівництва. Відверто кажучи, ця подія взагалі могла не відбутися або відбутися набагато пізніше, якби не було політичної волі Президента України Л. Кучми, який розумів важливість побудови нового приміщення для Конституційного Суду і як глава держави зробив все можливе для його завершення та урочисто його відкрив.

Що стосується вдосконалення конституційного судочинства, то ця проблема активно обговорюється протягом усіх п'ятнадцяти років.

Насамперед я назвав би введення інституту конституційної скарги. Задіяння цього інституту значно посилює ефективність діяльності Конституційного Суду України щодо захисту прав і свобод громадян. Адже зараз багато питань, пов'язаних із забезпеченням цих прав, залишаються невирішеними саме через відсутність у громадян права на конституційну скаргу. За нашої каденції було навіть підготовлено законопроект про внесення змін до статті 150 Конституції України і передано суб'єкту конституційної ініціативи, але, на жаль, питання до цього часу не вирішено.

Є суспільна потреба у вдосконаленні організаційної структури Конституційного Суду України, підвищенні ефективності й оперативності його роботи. Теорія управління і власний досвід переконує, що колегіальне вирішення будь-яких питань у складі 18 чоловік, а особливо тих, які належать до компетенції Конституційного Суду, досить часто проблематичне і потребує багато часу, адже необхідно дати можливість викласти свою думку кожному судді і, як правило, не один раз. Тож досягти консенсусу в 10 голосів для прийняття рішення чи висновку вдається не одразу, тривають пошуки компромісу, інколи на шкоду якості. Треба також мати на увазі, що дискусії на пленарних засіданнях, особливо у закритій частині, набувають інколи такої гостроти, що втрачається керованість процесом. Тому доцільно утворити у складі Конституційного Суду України дві або три палати, на які покласти розгляд питань його компетенції, як це зроблено у багатьох конституційних судах. Пропозиція не нова, але її реалізація значно підвищить імідж Конституційного Суду України, прискорить прийняття рішень і врешті-решт покладе край розмовам про велику затратність конституційного правосуддя. Таких структурних змін можна досить швидко досягти, внісши відповідні зміни до Закону «Про Конституційний Суд України» та провівши невелику реорганізацію в роботі Конституційного Суду та його Секретаріату. Можливо, я помиляюся, але ця проблема не вирішена досі ще й тому, що колективна відповідальність 18 суддів більш «розмита», ніж відповідальність меншого складу, де вона починає персоніфікуватися.

І насамкінець я хотів би звернути увагу на проблему виконання рішень Конституційного Суду України. Нині, коли у державі і суспільстві розпочато процес наведення елементарного порядку, посилення виконавської дисципліни у всіх ланках державного механізму, потрібно і нам активізувати роботу щодо законодавчого забезпечення виконання рішень і висновків Конституційного Суду України, передусім встановити юридичну відповідальність за невиконання зазначених актів. Та й Конституційному Суду України, мабуть, слід сміливіше використовувати положення статті 70 наведеного Закону: визначати порядок і строки, а також органи, що мають виконати рішення. І це не буде втручанням у діяльність цих органів, а виконанням Конституційним Судом України своєї компетенції у повному обсязі.



**Іван Петрович ДОМБРОВСЬКИЙ —
Голова Конституційного Суду України 2006–2007 років,
суддя Конституційного Суду України у відставці,
заслужений юрист України**

За 15 років, що минули, сталося багато подій, серед яких, звичайно, і ухвалення Конституційним Судом України важливих для держави і суспільства рішень. Я виділив би одне, на мій погляд, найважливіше — Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010.

Важливе воно насамперед тому, що Конституційний Суд вперше за 15 років діяльності прийняв таке значуще для держави, юридично обґрунтоване рішення. Судді, без перебільшення, виявили сміливість, відповідальність та принциповість, зважаючи на той факт, що вони відчували шалений тиск з боку політиків, державних діячів, засобів масової інформації, науковців, які мали діаметрально протилежну думку стосовно цієї проблеми, а сам Конституційний Суд ще раніше, 5 лютого 2008 року, прийняв ухвалу, якою відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України з аналогічного питання.

Безумовно, прийняття зазначеної ухвали було помилкою, оскільки і в поданні викладалися такі самі серйозні обґрунтування щодо недодержання Верховною Радою України конституційно визначеної процедури внесення змін до Конституції України.

Перебуваючи у суддівському складі Конституційного Суду України в 2008 році, автор цих рядків був проти прийняття такої ухвали та виклав свої мотиви в окремій думці, де йшлося про юридичну помилковість та некоректність висновків органу конституційної юрисдикції з огляду на неможливість конституційного контролю з боку Конституційного Суду України законів про внесення змін до Конституції України. Практика підтвердила обґрунтованість цієї позиції.

Рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 важливе ще й тому, що Конституційний Суд України, незважаючи на свою попередню позицію, по-державницьки підійшов до розв'язання проблеми, яка потребувала цього ще з 2008 року. Помилка органу конституційної юрисдикції призвела до певного правового хаосу в державі, позначилася на авторитеті Конституційного Суду, створила колізійну ситуацію.

Питання досить актуальне, спірне, неоднозначне і складне. Звичайно, удосконалення цього особливого виду судочинства можливе насамперед шляхом внесення змін чи доповнень до Конституції України. Зокрема, може йтися про введення відомого в багатьох державах інституту конституційної скарги. Однак ця проблема ще мало вивчена як у теоретичному плані, так і в сенсі ефективності її застосування. На мій погляд, введення такого інституту в Україні може зумовити ситуацію, що виникла з введенням інституту присяжних у судах загальної юрисдикції, який передбачений Конституцією України, але з багатьох причин реально не працює.

Іншим, більш реальним і ефективним шляхом удосконалення конституційного судочинства вважаю внесення змін і доповнень до Закону України «Про Конституційний Суд України», зокрема до його статті 94, де визначено підстави для конституційного звернення громадян або юридичних осіб до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Практичне застосування цієї норми протягом усіх років діяльності Конституційного Суду України свідчить про неоднозначне її розуміння і застосування самими суддями. Окремі елементи цієї норми мають заборонний (стримуючий) характер, а тому призводять до порушення прав відповідних суб'єктів на звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції. Зокрема, підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування цих актів чи їхніх окремих положень судом чи іншими органами влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод. Тобто від суб'єкта звернення вимагається наведення та підтвердження зазначених фактичних обставин.

Водночас стаття 93 наведеного Закону надає право суб'єктам звертатися до Конституційного Суду України з поданнями з аналогічних питань у випадку практичної необхідності у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації (тлумаченні) зазначених актів. Тобто підстави для звернення (подання) є менш стримуючими, оскільки від суб'єкта вимагається лише мотивування практичної необхідності у тлумаченні відповідної норми незалежно від наявності неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади.

Приведення статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» у відповідність до його статті 93 зняло б такі обмеження у зверненні стосовно суб'єктів, перелічених у статті 42 цього Закону.

Крім того, вбачається, що застосування у словосполученні «якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод» слів «конституційних прав і свобод» обмежує можливості суб'єктів звернення до Конституційного Суду України, оскільки підстави для звернення і необхідність у ньому можуть виникнути і в разі порушення прав, передбачених законами України і не передбачених Конституцією України. Тобто було б доцільно термін «конституційних» вилучити зі статті 94 зазначеного Закону.

Хочу підтримати і неодноразові пропозиції колег-суддів та науковців-конституціоналістів щодо нагальної потреби розробки й прийняття відповідного процесуального закону стосовно конституційного судочинства. Це могло б бути вирішено як шляхом прийняття окремого закону, так і внесення доповнень до чинного Закону України «Про Конституційний Суд України». На жаль, на сьогодні багато питань процесуальної діяльності Конституційного Суду України врегульовано тільки його Регламентом, що спричиняє обґрунтовану критику.



Андрій Андрійович СТРИЖАК —
Голова Конституційного Суду України 2007–2010 років,
суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

На мій погляд, найскладнішими за весь період діяльності Конституційного Суду України були 2006–2007 роки, і не тільки тому, що саме тоді відбулася зміна його складу — процес непростий для будь-якого колегіального органу. Річ у тім, що ніколи до того єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні не був об'єктом такої масованої та цілеспрямованої кампанії з його дискредитації в очах громадськості.

Окрім звичних для нашого політикуму замовних публікацій у засобах масової інформації з безпідставними звинуваченнями у некомпетентності, корумпованості, політичній заангажованості, галасливих виступів на різних зібраннях та навіть з парламентської трибуни, вперше і, дай Боже, востаннє були застосовані ганебні для цивілізованої держави фізичні методи перешкоджання нормальній роботі цього органу судової влади: безпідставно було звільнено чотирьох суддів. При цьому не бралися до уваги навіть застереження Парламентської асамблеї Ради Європи, яка засудила той факт, що «судова система України систематично використовується неналежним чином іншими гілками влади, а найвищі посадові особи не виконують рішення судів, що свідчить про руйнування цієї ключової демократичної інституції».

До честі суддів Конституційного Суду України, вони витримали цей безпрецедентний тиск і відповіли наполегливою та спокійною роботою, справою довели необхідність існування у державі єдиного органу конституційної юрисдикції. Вже до кінця 2007 року Конституційний Суд України прийняв більше рішень і висновків, ніж за весь найрезультативніший на той час 2003 рік. І це при тому, що рік почався з великим залишком нерозглянутих справ, у тому числі провадження у яких було відкрито попереднім складом суддів ще у 2003–2005 роках.

До речі, активізація діяльності Конституційного Суду України не залишилася непоміченою міжнародною спільнотою. З цього приводу Генеральний секретар Ради Європи Т. Девіс у листі на ім'я Голови Конституційного Суду України наголосив, що «розвантаження роботи Суду є складним завданням, і небагато судів у Європі можуть цим пишатися. Немає в тому таємниці, що навіть наш Європейський суд з прав людини у Страсбурзі веде боротьбу зі щоденним зростанням кількості звернень».

Пріоритетом діяльності нового складу Конституційного Суду України залишився захист прав і свобод людини і громадянина. Слід особливо відзначити його рішення, що мали практичне значення для поліпшення рівня соціального захисту громадян України, у тому числі громадян похилого віку. Зокрема, Конституційний Суд України визнав неконституційними положення низки законів, за якими скорочувалися або скасовувалися пільги, компенсації і гарантії окремим категоріям працівників бюджетних установ, зменшувався розмір щорічної разової допомоги ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань тощо.

Не менш активно працював Конституційний Суд України в цьому напрямі й у 2008 році, а 2009 рік взагалі був найрезультативнішим за весь період його роботи. Варто врахувати, що на той час у Конституційному Суді у провадженні перебувала велика кількість конституційних подань з питань розподілу повноважень між Президентом та урядом в аспекті змін до Конституції України, внесених Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

Втім, головним здобутком Конституційного Суду України за 15 років його діяльності вважаю збереження принципу наступності, ефективне використання досвіду конституційного судочинства, формування нових правових позицій та методик дослідження питань, які ним розглядаються. Будемо сподіватися, що наші напрацювання стануть у пригоді тим, хто працюватиме в майбутньому, так само, як нам допоміг досвід наших попередників. Адже незважаючи на періодичну змінність складу Конституційного Суду, завдання, яке стоїть перед ним, — гарантування верховенства Конституції України — лишається незмінним.

Мені як Голові Конституційного Суду України 2007–2010 років період керівництва запам'ятався не рекордними показниками (я взагалі не прихильник статистичного методу оцінки діяльності органу судової влади), а тим, що він з новою силою висвітлив низку проблем щодо забезпечення та захисту конституційної законності в державі, які вже не один рік супроводжують діяльність Конституційного Суду України.

Головна з них полягає у невиконанні суб'єктами законодавчого процесу однієї з визначальних вимог конституційної законності, адже конституційний контроль не обмежується визначенням конституційності правових актів і втратою чинності їх положень у разі, якщо вони суперечать конституційним нормам. Такий контроль полягає у тому, щоб не допустити надалі появи у законодавстві нормативно-правових актів, якими правові відносини регулюються у спосіб, визнаний неконституційним рішенням органу конституційної юрисдикції. Прийняття таких актів органами державної влади є можливим лише за умови внесення відповідних змін до Основного Закону України.

На жаль, цей постулат ніяк не сприймається вітчизняними законодавцями, і тому часом коли вивчаєш щойно ухвалений парламентом закон (наприклад, про бюджет), виникає стан *«déjà vu»*, тобто «вже бачене». Однак це не тільки «бачене», а й розглядалося Конституційним Судом України та визнано неконституційним!

Зарадити такому стану речей, на мій погляд, можливо зокрема шляхом поширення сфери превентивного конституційного контролю на стадії дослідження законопроектів. На сьогодні цей контроль застосовується виключно щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України. Він є ефективним засобом недопущення прийняття таких змін до Основного Закону України, які можуть мати наслідком скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина. Тому вбачається логічним застосування цього засобу й у звичайній законодавчій діяльності. Наприклад, запровадження порядку, за яким, якщо глава держави вважає за необхідне застосувати право вето до ухваленого закону з мотивів його неконституційності, повторний розгляд цього акта є можливим лише у разі

наявності відповідного висновку Конституційного Суду України. Мабуть, доцільно також надати право певній кількості народних депутатів звертатися до Конституційного Суду України за висновком щодо конституційності проекту ще до його розгляду парламентом.

Опоненти зауважать, що це суттєво збільшить строки прийняття законів, однак хто сказав, що законодавчий процес повинен відбуватися у спринтерському режимі? Ми вже маємо досвід пакетного голосування у грудні 2004 року.

Згідно з чинним законодавством Конституційний Суд України розглядає питання конституційності законів та інших правових актів лише за наявності відповідного подання від визначених суб'єктів права. А такі подання, як правило, надходять через тривалий час з моменту прийняття оскарженого документа. Тому нерідко єдиний орган конституційної юрисдикції розглядає питання конституційності, зокрема, норм бюджетного законодавства вже тоді, коли їх дія практично вичерпана. До того ж навіть у разі визнання певних положень неконституційними законом про бюджет не передбачено кошти на відшкодування завданих ними (положеннями) моральних та матеріальних збитків.

Ось і виникає ситуація, за якої громадяни (вчителі, медичні працівники, пенсіонери, міліціонери, пожежники та інші) у неконституційний спосіб позбавляються встановлених для них відповідними законами пільг та компенсацій практично без будь-яких надій на їх повернення.

Як Голова Конституційного Суду України я звернувся до Голови Верховної Ради України та народних депутатів України з листом стосовно наявної у вітчизняному законодавстві проблеми щодо втрати чинності правовою нормою внаслідок визнання її неконституційною, що потребує від парламенту вжиття заходів для заповнення прогалини в законодавстві. Те саме він (парламент) зобов'язаний зробити й у випадках, коли наявність законодавчої прогалини встановлено під час розгляду справи про офіційне тлумачення.

Однак на практиці все далеко не так, і прикладів, на жаль, достатньо: окремі рішення Конституційного Суду України, прийняті протягом 2007–2009 років, залишаються невиконаними й дотепер, а це є порушенням конституційного порядку та дискредитує інститут конституційного контролю як обов'язковий атрибут правової держави. Невипадково стан справ щодо виконання судових рішень останнім часом викликає занепокоєння вже й серед міжнародних правозахисних організацій.

Нагальним і таким, що вимагає вирішення, є питання ухвалення закону про конституційне судочинство, а також остаточного вирішення потребує питання запровадження інституту конституційної скарги.

Перший Голова Конституційного Суду України: штрихи до портрету

М. Колос

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

Дитинство, юність, молодість. Усе в житті людини починається з малого — з невеличкої сім'ї народжується велика родина, старання оволодіння шкільними знаннями приводить у безмежний світ науки, тиха любов до малої Батьківщини проростає високими ідеалами відданості своїй державі. Цей життєвий шлях сповна пройшов Леонід Петрович Юзьков — перший Голова Конституційного Суду України, один із засновників нині Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор.

Його широкі життєві дороги взяли початок із вузеньких стежинок, що простяглися від батьківської хати в селі Новоселиця на Хмельниччині, серед чаруючих різнобарв'ям лугів і лісів, до берегів Хомори, що несе свої сріблясті води до сивого Дніпра. Місце, де він з'явився на світ, розташоване на кордоні зі старовинним Полонним, яке ще за часів світлих київських князів належало до дохідних міст київської Десятинної церкви. Перші письмові згадки про поселення, де 28 січня 1938 року народився Леонід Петрович, значаться 1648 роком, тобто часом, коли Україна вела жорстоку боротьбу за звільнення прабатьківських земель від численних загарбників.



Л. П. Юзьков

Дитинство Леоніда Петровича було сповнене щебету лугових пташиних хорів, іноді безтурботним, наповненим посиленою працею. У сім'ї батьків — Петра Юхимовича та Прісі Іванівни, крім Леоніда, підростало ще трійко дітей: син Іван, дочки Раїса і Неоніла. Усіх, звісно, потрібно було одягнути й нагодувати, а кол-госп хоча й давав роботу, та тогочасні заробітки були гіркими.

Біда у сім'ю Юзькових увірвалася в буремному 1941 році — діти залишилися без батька, і тягар незгод і страждань ліг на плечі кожного з членів родини. Тільки коли у березні 1944 року після важких кровопролитних боїв село, що розташовувалося на лінії фронту, було звільнене від фашистських окупантів, настало невелике полегшення. Натомість почалася тяжка, виснажлива фізична праця у полях, на фермах...

У 70-х роках минулого століття село розрослося, збагатіло: було збудовано три школи, три бібліотеки, дільничну лікарню, два фельдшерсько-акушерських пункти, будинок побуту. Селяни трудилися на двох висококомеханізованих аграрних підприємствах, вирощуючи щедрі врожаї. До речі, брат і сестри Леоніда Петровича все своє життя присвятили сільському господарству. Його ж шляхи після закінчення навчання у семирічній школі (1946–1953 роки) пролягли у педагогіку¹.

¹ Історія міст і сіл України : у 26 томах. — Том «Хмельницька область». — К. : Інститут історії Академії наук УРСР, 1971. — С. 459.

Завершивши навчання у Бердичівському педучилищі (1953–1957 роки), Леонід Петрович викладає малювання у середній школі на станції Турчинка, що на Житомирщині. Його педагогічний шлях на певний час перервався строковою військовою службою, яку він проходив у Прикарпатському військовому окрузі у 1957–1960 роках. Проте свого таланту пейзажиста Леонід Петрович не цурався ніколи. Навіть вже будучи сивочолим професором, часто брав до рук пензля й фіксував на мольберті неповторне у своїй первозданній красі буяння української природи. Дарував свої творіння друзям, близьким, рідним — ці роботи й досі прикрашають їхні помешкання.

Наукові, науково-педагогічні та правові орбіти відкрилися перед Леонідом Петровичем після завершення навчання на юридичному факультеті Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка (1960–1965 роки).

Зрілість. Навчаючись в аспірантурі рідного університету (1965–1967 роки), Леонід Юзьков одночасно працював науковим співробітником лабораторії управління та управлінської праці у місцевих радах (1965 рік), а після завершення дисертаційного дослідження обійняв посаду старшого викладача кафедри державного і адміністративного права юридичного факультету університету (1967–1972 роки)¹. Дисертацію на тему «Система исполнительно-распорядительных органов местных советов Украинской ССР и основные направления ее совершенствования в современный период» Леонід Петрович захистив 24 лютого 1969 року та отримав диплом кандидата юридичних наук.

Дисертант детально дослідив поняття виконавчо-розпорядчих органів місцевих рад як тогочасних державних органів, що здійснювали функції держави у межах визначених законодавством державно-владних повноважень. Він описав склад, структуру виконавчих комітетів місцевих рад, їхніх відділів і управлінь, середовище їхнього функціонування, до якого відніс відповідні місцеві ради всіх рівнів, інші органи держави, що не належали до складу рад, партійні та громадські організації, їхні органи, підприємства, а також громадян, маючи на меті вироблення найбільш оптимальних варіантів складу, структури та раціональних зв'язків з іншими суб'єктами суспільних відносин. Крім того, він вивчив і описав основні напрями подальшого удосконалення системи виконавчо-розпорядчих органів місцевих рад, звернувши особливу увагу на адміністративно-територіальний поділ УРСР як важливий фактор її поліпшення. Дослідник акцентував увагу на відсутності чіткої правової основи організації районного поділу, дав визначення мінімальних і максимальних територіальних меж районів з метою їхнього закріплення в нормативних актах тощо².

Протягом 1967–1987 років вийшли друком 63 праці Леоніда Юзькова, з яких 49 підготовлені ним особисто, а 14 — у співавторстві з такими відомими вченими-державознавцями, конституціоналістами, як М. Вітрук, М. Корнієнко, І. Гаркуша,

¹ *Матеріали* особової справи Юзькова Л. П. // Архів Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

² Юзьков Л. П. Система исполнительно-распорядительных органов местных советов Украинской ССР и основные направления ее совершенствования в современный период : дис. канд. юрид. наук / Киевский государственный университет им. Т. Г. Шевченко. — К., 1968. — 603 с. + 25 с. библиография. — Рукопись.

Д. Керімов, В. Копейчиков, О. Крупчан, В. Погорілко, Р. Синельникова, О. Фрицький та іншими. Серед найцікавіших робіт цього періоду — стаття «Системний підхід до вивчення предмета науки управління»¹, розділ «Наукові основи організації і питання удосконалення системи виконавчо-розпорядчих органів місцевих рад» у монографії «Наука управління і місцеві ради»² та низка інших. Особливий інтерес для іноземців становив текст Конституції УРСР, виданий вчнем у перекладі англійською, німецькою, французькою та іспанською мовами³.

Беручи до уваги наукові здобутки Леоніда Юзькова, ВАК Міністерства вищої і середньої спеціальної освіти СРСР 17 грудня 1974 року присвоїла йому вчене звання доцента по кафедрі радянського державного будівництва і права.

З липня 1973 по серпень 1990 року Леонід Петрович працював у Київській вищій партійній школі при ЦК КПУ на посадах старшого викладача, доцента, професора, заступника завідувача та завідувача кафедри радянського державного будівництва і права. Одночасно він проводив дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Державне управління у політичній системі радянського суспільства», яке успішно завершив у 1985 році, захистивши дисертацію на засіданні спеціалізованої вченої ради при Інституті держави і права АН УРСР.

Науковий пошук вченого проходив у площині комплексного дослідження взаємопов'язаних політико-правових питань, що розкривали місце і роль державного управління в радянській політичній системі. Автор показав соціальну цінність демократії як багатоаспектного політичного явища, що забезпечувало активну життєву позицію особи у єдиному механізмі самоуправління народу, функціонування держави, розвиток їхніх базових засад (економічної і політичної систем та соціального ґрунту). Він визначив механізм державного управління як цілісну єдність керуючої, керованої і комунікаційної підсистем, обґрунтував їхнє співвідношення із соціальним механізмом формування і реалізації потреб, інтересів і цілей у сфері державного управління. Дослідник розмежував і здійснив аналіз загальної і соціальної нормативно-правової основи державного управління, обґрунтував низку конкретних пропозицій, спрямованих на його подальше удосконалення, зокрема на підвищення якості рівня кодифікації законодавства у сфері державно-управлінської діяльності тощо⁴.

Крім докторського дисертаційного дослідження, Леонід Петрович проводив й інші, локальні, але не менш важливі дослідницькі роботи, що публікувалися як у журналах, так і окремими брошурами, працював над питаннями розвитку правової держави. Результатом цього стали праці «Про правову державу і державне право», «Через демократизацію к правовому государству», «Формирование

¹ Юзьков Л. П. Системний підхід до вивчення предмета науки управління / Л. П. Юзьков // Пробл. правознавства. — 1968. — Вип. 10. — С. 3–9.

² Цветков В. В. Наука управління і місцеві ради / В. В. Цветков, Л. П. Юзьков, О. Ф. Фрицький. — К.: Вища шк., 1970. — 493 с. — Бібліогр. до розділів: с. 423–437 і в підрядк. приміт.

³ Конституція УРСР. — К.: Політвидав України, 1984.

⁴ Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе советского общества : дис. докт. юрид. наук : 12.00.02. — К., 1985. — 342 с. + 43 с. библиография. — Рукопись.

социалистического правового государства как отражение процесса демократизации советского общества», «О структуре и содержании новых Конституции СССР и Конституции УССР»¹ тощо.

Активна наукова і науково-педагогічна діяльність Леоніда Юзькова сприяла тому, що рішенням Державного комітету СРСР з народної освіти від 18 листопада 1987 року йому було присвоєно вчене звання професора на кафедрі радянського державного будівництва і права. Крім того, Указом Президії Верховної Ради УРСР від 13 червня 1984 року Леонідові Юзькову було присвоєно почесне звання заслуженого працівника вищої школи Української РСР².

До речі, наукові погляди Леоніда Юзькова не завжди сприймалися офіційною владою, зокрема «від науки». Професор О. Фрицький писав: «Наукові інтереси Л. Юзькова випереджали свій час. Так, у 80-х роках у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук він досліджував проблеми політичної системи на прикладі не лише СРСР, а й зарубіжних «буржуазних» країн. Саме це було однією з причин, через яку дисертація була піддана критиці у колишньому ВАК СРСР, що й стало причиною першого інфаркту Леоніда Петровича»³.

Мудрість. Політична криза кінця 80-х років минулого століття призвела до розпаду СРСР і утворення на його території окремих держав, у тому числі України. Леонід Петрович Юзьков, ще перебуваючи на посаді професора Київської вищої партійної школи при ЦК КПУ, 7 червня 1990 року взяв участь у конкурсі на заміщення вакантної посади професора кафедри державного і адміністративного права юридичного факультету. На засіданні вченої ради університету шляхом таємного голосування у вересні 1990 року його одногласно (49 учасників голосування) було обрано на посаду професора цієї кафедри.

Займаючись науково-педагогічною роботою в університеті, професор Леонід Юзьков одночасно вів активну державотворчу діяльність. Постановою Верховної Ради УРСР від 24 жовтня 1990 року № 405-XII його включають до складу Комісії з розробки нової Конституції УРСР. Згідно з Постановою Президії Верховної Ради УРСР від 18 березня 1991 року № 841-XII він входить до групи наукових експертів з питань союзного договору, а Президент України своїм Розпорядженням від 7 квітня 1992 року № 51 вводить його до персонального складу Колегії з питань правової політики Державної думи України тощо.

Леонід Петрович був активним розробником проекту Декларації про державний суверенітет України та проекту нової Конституції України, що впливає зі змісту Розпорядження Прем'єр-міністра України від 18 липня 1992 року № 91-Р про його заохочення. З цього приводу досить цікавими є спогади професора

¹ Юзьков Л. П. Правова держава і державне право // Рад. право. — 1989. — № 2. — С. 14–17; Юзьков Л. П. Через демократизацію к правовому государству // Под знаменем ленинизма. — 1989. — № 1; Юзьков Л. П. Формирование социалистического правового государства как отражение процесса демократизации советского общества. — К.: ВПШ, 1989; Юзьков Л. П. О структуре и содержании новых Конституции СССР и Конституции УССР // Под знаменем ленинизма. — 1990. — № 10.

² Матеріали особової справи Юзькова Л. П. // Архів Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

³ Фрицький О. Ф. Вчений. Державник. Особистість // Збірка наукових праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова. — К., 2008. — 352 с.

О. Фрицького: «Визначальною була роль Л. Юзькова у підготовці Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Сьогодні, на жаль, відомі поети, письменники, політики відстоюють позицію, що саме вони були творцями цього важливого політико-правового документа. Згадані «творці» Декларації лише внесли її на розгляд Верховної Ради. Як учасник підготовки цього документа можу стверджувати, що проект Декларації був підготовлений дуже вузьким складом провідних юристів — представників конституційного права, теорії держави та права, адміністративного та міжнародного права, при цьому очолював цей колектив саме Л. Юзьков, що так само стосується і Акта проголошення незалежності України»¹.

Відновлення української держави в нових історичних умовах вимагало високоінтелектуальних підходів до вирішення конституційних питань державотворення. Професор Леонід Юзьков володів такими знаннями й успішно використовував їх не лише в процесі підготовки концептуальних розробок проекту Конституції суверенної України, а й під час детального унормування найважливіших суспільних відносин. Погляди вченого на розбудову правової держави достатньо повно викладено в його наукових працях у галузі конституційного права, зокрема у статті «Верховенство Конституції і конституційність законів», де Леонід Петрович дав чітку характеристику засад субординаційних зв'язків правових регуляторів, зокрема верховенства Конституції, конституційності законів, підзаконності всіх інших правових актів і дій². Він стверджував, що над Конституцією не можуть «стояти» не тільки державні (правові) акти, а й будь-які інші соціальні акти: політичні, корпоративні, акти самоврядування тощо. Усі вони повинні відповідати букві й духу Конституції, але й сама Конституція, за словами вченого, має бути «конституційною». Це може гарантувати її висока народна легітимність, тобто відображення нею справжньої волі народу, визнання й утвердження загальнолюдських цінностей, насамперед підпорядкування держави, її влади, усіх чиновників служінню суспільству, а не навпаки, врахування у Конституції загально-визнаних і вивірених практикою міжнародних стандартів демократичного конституціоналізму.

Леонід Петрович вважав за необхідне надати Конституційному Суду України право за своєю ініціативою порушувати і вирішувати справи про відповідність букві й духу Конституції України всіх видів конституційних законів. При цьому він допускав варіант, коли Конституційний Суд міг би робити відповідні висновки до прийняття конституційного закону. Принаймні такий порядок, на його думку, варто було б передбачити стосовно органічних законів.

Беручи до уваги рівень професійної кваліфікації та організаційні здібності Леоніда Юзькова та керуючись статтею 5 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року, Верховна Рада України обрала його Головою Конституційного Суду України, що й підтвердила відповідною Постановою

¹ Фрицький О. Ф. Вчений. Державник. Особистість // Збірка наукових праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова. — К., 2008. — 352 с.

² Юзьков Л. П. Верховенство Конституції і конституційність законів / Л. П. Юзьков // Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 17–20.

від 1 липня 1992 року № 2529-XII. Проте період формування персонального складу Конституційного Суду України розтягнувся на роки. Його повноваження, визначені у статті 14 цього Закону, стримували багатьох на той час впливових осіб від швидкого забезпечення початку діяльності цієї судової установи, а тому організаційна діяльність Леоніда Юзькова елементарно блокувалася. Про реальний стан формування Конституційного Суду України і причини, що завадили цьому процесу, можна зробити висновки зі змісту Постанови Президії Верховної Ради України від 5 грудня 1994 року № 256/94-ПВ «Про завершення формування Конституційного Суду України». Лише більш як через два роки з моменту обрання Голови Конституційного Суду України парламент України порушив питання перед Кабінетом Міністрів України про створення до 1 лютого 1995 року умов для функціонування Конституційного Суду; постійні комісії парламенту зобов'язувалися внести пропозиції щодо частини його персонального складу, яка мала обиратися Верховною Радою України.

У цей час Леонід Юзьков продовжував ґрунтовно займатися науковими засадами забезпечення функціонування судової конституційної юрисдикції в Україні. Постановою Верховної Ради України від 10 листопада 1994 року № 231/94 ВР він був включений до складу Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України, працював над внесенням змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» 1992 року та у складі Національної кодифікаційної комісії, завданням якої було прискорення роботи з кодифікації українського законодавства і забезпечення скоординованості у її проведенні та здійсненні належної правової експертизи законопроектів (Постанова Президії Верховної Ради України від 12 квітня 1994 року № 4072-XII).

Визнаючи роль Леоніда Юзькова у науковому забезпеченні організації і функціонування державних органів, розбудові правової держави, розвитку правової науки та освіти, Президент України Указом від 23 липня 1993 року № 275/93 затвердив його дійсним членом Академії правових наук України. Варто зазначити, що Леонід Петрович мав високий науковий авторитет не лише серед учених України та союзних республік, він неодноразово виїжджав читати лекції за кордоном, зокрема у колишніх Чехословацькій соціалістичній республіці, Угорській народній республіці, Польській народній республіці. За даними Національної академії правових наук України, в 1994 році академік Леонід Юзьков двічі брав участь у наукових конференціях, що проводилися у Німеччині та Греції.

Одночасно Леонід Петрович продовжував активну діяльність щодо завершення формування складу Конституційного Суду України. І раптом — смерть. Життя видатного вченого, першого Голови Конституційного Суду України обірвалося 2 березня 1995 року.

Наукові ідеї Леоніда Юзькова певною мірою вже сприйняті Українською державою — є Конституція України, діє Конституційний Суд України. Проте ще більше його напрацювань мають бути усвідомлені, а потім і матеріалізовані у процесі державотворення та розвитку національної конституціоналістики.

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**Правозахисний напрям інтерпретаційної діяльності
Конституційного Суду України****В. Тацій**

ректор Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,
президент НАПрН України, академік НАН України

Конституційний Суд України (далі — Суд) — відносно новий спеціалізований інститут влади, покликаний надавати висновки стосовно забезпечення верховенства Основного Закону, захисту конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина. Його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону на всій території держави. Юрисдикційна природа цього органу не викликає сумнівів, адже Суд не лише надає формальне тлумачення основоположних норм Конституції України та їхнього застосування, а й розвиває конституційно-правову доктрину та законодавство.

Здійснення органом конституційного правосуддя інтерпретаційної діяльності, що передбачає офіційне тлумачення Конституції та законів України, набуває особливого значення з огляду на правову природу ухвалюваних ним рішень. На конституційному рівні офіційне тлумачення Конституції та законів України є окремою формою діяльності Суду. Офіційний характер тлумачення, що здійснюється Судом, полягає в тому, що воно надається спеціально уповноваженим Основним Законом державним органом, міститься в спеціальному акті Суду і є обов'язковим для всіх суб'єктів права, що зумовлює його нормативну якість. Як результат, тлумачення стає обов'язковою складовою положень юридичних актів, що інтерпретуються.

У ході здійснення закріплених Основним Законом повноважень Суд зосереджується насамперед на тих положеннях, які безпосередньо чи опосередковано пов'язані із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина або можуть їх обмежувати. Зокрема, за допомогою конституційного судочинства забезпечується реалізація та захист основних громадянських і політичних прав і свобод людини і громадянина.

Приміром, гарантуванню невід'ємного права людини на життя присвячені рішення у справі про смертну кару від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 та у справі про заміну смертної кари довічним позбавленням волі від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011. Положення частини другої статті 22 Конституції України передбачають, з одного боку, обов'язок держави гарантувати конституційні права і свободи, насамперед право людини на життя, а з іншого — утримуватися від прийняття будь-яких актів, які можуть призвести до скасування конституційних прав і свобод, а отже — й права людини на життя.

З урахуванням правових позицій Суду прийнято Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 ро-

ку № 1382–IV, відповідно до частини другої статті 2 якого реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їхнього обмеження. Підставою для такого формулювання стало Рішення Суду у справі щодо прописки від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001, згідно з яким вільне пересування і вибір місця проживання є суттєвою гарантією свободи особистості, умовою її професійного і духовного розвитку; такі свободи можуть бути обмежені, але тільки законом (стаття 33 Конституції України).

Визначальним для розуміння та реалізації права на доступ до інформації, на свободу думки й слова стало Рішення у справі К. Г. Устименка від 30 жовтня 1997 року № 5-зп: кожна особа має право ознайомлюватися із зібраною про неї інформацією в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, якщо ці відомості не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Проблеми, пов'язані з особливостями реалізації права громадян на свободу вираження поглядів і критику стосовно дій (бездіяльності) посадових і службових осіб, неодноразово були предметом розгляду Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд). Застосовуючи положення статті 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у рішеннях у справах «Нікула проти Фінляндії», «Яновський проти Польщі» та інших, Європейський суд підкреслює, що межі допустимої інформації стосовно посадових і службових осіб можуть бути ширшими, ніж межі такої самої інформації щодо звичайних громадян. З урахуванням практики Європейського суду в Рішенні у справі про поширення відомостей від 10 квітня 2003 року № 8-рп/2003 Суд зазначив, що викладення у листах, заявах, скаргах до правоохоронного органу відомостей особою, на думку якої посадовими чи службовими особами цього органу під час виконання функціональних обов'язків порушено її право, не може вважатися поширенням відомостей, які порочать честь, гідність чи ділову репутацію або завдають шкоди інтересам цих осіб.

Про забезпечення політичного права громадян України на свободу об'єднання йдеться в Рішенні у справі про молодіжні організації від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 (зокрема, щодо неконституційності державної фінансової підтримки діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій через одну «спілку всеукраїнських молодіжних громадських організацій»). Відповідно до нього обов'язком правової держави є, зокрема, невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання, крім обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (частина перша статті 36 Конституції України). Інші (що не є найбільш загальними) питання реалізації права на свободу об'єднання в громадянському суспільстві не підлягають державному регулюванню і мають вирішуватися на вільний розсуд його членів.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, гарантуючи громадянам свободу об'єднання з іншими, містить перелік випадків, у яких національним законодавством можуть регулюватися обмеження (стаття 11). Практично всі вони передбачені Конституцією України (статті 23, 36), у тому числі

й допустимість установлення відповідним законом обмежень з метою захисту прав і свобод інших осіб, якщо такі обмеження необхідні в демократичному суспільстві. Європейський суд неодноразово наголошував, що обмеження прав і свобод людини і громадянина визнаються допустимими, якщо вони здійснені згідно з чинним законодавством і відповідають правилу «збереження основного змісту прав і свобод» (Рішення Європейського суду від 20 травня 1999 року у справі «Реквенї проти Угорщини», Рішення Великої палати від 13 лютого 2003 року у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини»).

У Рішенні у справі про утворення політичних партій в Україні від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 Суд дійшов висновку про конституційність положень щодо необхідності підтримки рішення про створення політичної партії підписами не менше десяти тисяч громадян України, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей та реєстрації місцевих організацій партії в більшості регіонів — адже зазначені положення Закону лише врегульовують процес реалізації громадянами конституційного права на свободу утворення політичних партій, створюють передумови для забезпечення загальнодержавного статусу політичних партій та рівних можливостей щодо застосування виборчого законодавства. Крім того, у Рішенні у справі про утворення та реєстрацію партійних організацій від 16 жовтня 2007 року № 9-рп/2007 Суд дав офіційне тлумачення положенням Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо обов'язку кожної політичної партії забезпечити утворення та реєстрацію своїх обласних і прирівняних до них партійних організацій не менш як у чотирнадцяти адміністративно-територіальних одиницях України з перелічених у частині другій статті 133 Конституції України. Вищезазначені правові позиції Суду безпосередньо зумовлюють практику адміністративного судочинства в Україні¹.

У рішеннях Суду також неодноразово порушувалося питання щодо гарантій права брати участь у Всеукраїнському референдумі (рішення у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000; у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005; у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 та інші рішення), які мають бути враховані під час прийняття нового Закону про референдуми в Україні.

Практика Суду суттєво вплинула на унормування механізму реалізації права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, цій проблематиці присвячено Рішення у справі про вибори народних депутатів України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 щодо невідповідності Конституції України положення про те, що виборці, які не брали участі у голосуванні, підтримують волевиявлення інших; щодо необхідності

¹ Див.: *Постанова Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 2-а-10344/09/2670 за адміністративним позовом Міністерства юстиції України до Політичної партії «Народна воля» про анулювання реєстраційного свідоцтва* (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6674598>); *Ухвала цього ж суду у справі № 2а-9157/09/2670 за апеляційною скаргою Міністерства юстиції України на постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 22 жовтня 2009 року у справі за їх позовом до політичної партії «Україна Майбутнього» про анулювання реєстраційного свідоцтва* (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7937473>) та ін.

відновлення активного виборчого права осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі; Рішення у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 6 липня 1999 року № 7-рп/99: громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування — сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови; Рішення у справі про виборчу заставу від 30 січня 2002 року № 2-рп/2002 щодо недискримінаційного, на думку Суду, характеру грошової виборчої застави; Рішення у справі про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 17 квітня 2003 року № 9-рп/2003 щодо неконституційності обмеження перелічених у Законі державних службовців вимогою подання для реєстрації кандидатами в депутати зобов'язання про припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії; Рішення у справі про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003; Рішення у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 23 жовтня 2003 року № 17-рп/2003 щодо неконституційності припису для кандидатів-самовисуванців щодо проживання чи роботи в межах території виборчого округу; Рішення у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009, яким розцінена як така, що звужує зміст та обсяг активного виборчого права, додаткова вимога для громадян, які проживають або перебувають у період підготовки і проведення виборів за межами України, — перебування на консульському обліку, тощо.

Стаття 39 Конституції України закріплює право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (статті 185¹, 185²) передбачено відповідальність за «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», але й до цього часу не прийнято закон, який би визначав цей порядок. Зокрема, формулювання про «завчасне» сповіщення про проведення зборів, наведене у частині першій статті 39 Конституції України, є оціночним. У Рішенні у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 воно характеризується не менш відносними категоріями — «заздалегідь», «у прийнятні строки», які надавали б можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Беручи до уваги неможливість Суду унормувати правовідносини, визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо цілком обґрунтовано віднесено до предмета законодавчого регулювання.

Поширеною є практика посилання на зазначене Рішення Суду адміністративними судами України під час вирішення спорів щодо обмеження права на мирне

зібрання¹, однак увага в них акцентується на тому, що строк завчасного сповіщення має бути достатнім для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань². На превеликий жаль, поодинокими є судові рішення, в яких наголошується на необхідності врегулювання цих правовідносин законодавством, а не актами органів місцевого самоврядування³.

У процесі розгляду законопроекту «Про порядок організації і проведення мирних заходів» від 6 травня 2008 року № 2450⁴ пропонувалися різні строки «завчасного» сповіщення — від одного дня (запропоновано народним депутатом Ю. Кармазіним) до чотирьох робочих днів (у редакції, представленій до другого читання). Для прикладу, у проекті Закону, розробленому Центром нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, пропонується визначити термін від трьох до десяти днів, «залежно від очікуваної кількості учасників зібрання»⁵. Також висловлюється думка, що, можливо, будь-який період у часі взагалі важко назвати оптимальним, адже багато чого залежить від мети проведення мирного заходу, ситуації в державі та багатьох інших факторів. Крім того, встановлення якихось часових меж виключає реалізацію громадянами права на «спонтанну» демонстрацію та контрдemonстрацію, проведення яких не можна передбачити заздалегідь. Тому законодавець повинен урахувати найважливіший критерій, закріплений Судом у Рішенні у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001, за яким строки завчасного сповіщення мають бути такими, що не заважали б громадянам реалізувати своє право на мирні зібрання.

Звернімо увагу, що в тексті законопроекту, підготовленому до другого читання, зазначається необхідність повідомити відповідний орган виконавчої влади «та/чи» орган місцевого самоврядування, тоді як у частині першій статті 39 Конституції України застосовується виключно альтернативна диспозиція («чи»). Таким чином, запропоноване належить розцінювати як обмеження гарантованого Конституцією України суб'єктивного права через ускладнення процедури його реалізації. Крім того, за законопроектом ця вимога не поширюється на проведення «спонтанного мирного зібрання»: введення такого терміна, крім легального визначення, ймовірно, потребуватиме офіційного тлумачення у разі його прийняття.

¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

² Див., наприклад: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7757525>.

³ Див.: *Постанова* Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська щодо визнання незаконним Рішення Виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради № 2207 від 21 серпня 2003 року, яким затверджено Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську (<http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1175879506>). Див. також: *Верховний Суд України* підтвердив незаконність постанови виконкому Луганської міської ради від 5 листопада 2002 року № 1836 щодо заборони проведення мітингів та інших акцій на території Северодонецька, за винятком трьох відведених для цього місць (<http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1102949976>).

⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32431.

⁵ Удосконалення законодавчого урегулювання свободи мирних зібрань громадян / Національний інститут стратегічних досліджень (<http://old.niss.gov.ua/Monitor/february2009/5.htm>).

Найбільш значущими серед ухвалених рішень з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України у сфері захисту трудових і соціальних прав є такі: у справі про тлумачення терміна «законодавство» від 9 липня 1998 року № 12-рп/98; у справі про спілку, що діє на підприємстві, від 29 жовтня 1998 року № 14-рп/98; у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002; у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002; у справі щодо повноважності Верховної Ради України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002; у справі щодо офіційного тлумачення положень статті 2, абзацу четвертого частини першої статті 3 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 24 грудня 2009 року № 35-рп/2009 та ін.

Приміром, у Рішенні у справі про тлумачення терміна «законодавство» від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 Суд надав роз'яснення зазначеного терміна, що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю (далі — КЗпП) України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору. За наведеним тлумаченням законодавством охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

На підставі зазначеного рішення були внесені відповідні зміни до статті 21 КЗпП України щодо сфери застосування трудового контракту як виду трудового договору. Така позиція Суду сприяла захисту трудових прав громадян, зміцненню законності у сфері реалізації громадянами права на працю.

У Рішенні у справі про профспілку, що діє на підприємстві, від 29 жовтня 1998 року № 14-рп/98 Суд надав офіційне тлумачення поняття «професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації», використаного в абзаці шостому частини першої статті 43¹ КЗпП України, як будь-якої професійної спілки (профспілкової організації), яка відповідно до Конституції та законів України утворена на підприємстві, в установі, організації на основі вільного вибору її членів з метою захисту їх трудових і соціально-економічних прав та інтересів, незалежно від того, чи є така професійна спілка стороною колективного договору, угоди. У цьому ж рішенні Суд зазначив, що професійні спілки, які діють на одному й тому ж підприємстві, в установі, організації, мають рівні права і є рівними перед законом. Питання про надання згоди на розірвання трудового договору з працівником у передбачених законом випадках і порядку вирішує професійна спілка, яка діє на підприємстві, в установі, організації, членом якої є працівник.

Ухвалення зазначеного Рішення Суду сприяло вдосконаленню законодавства про профспілки, його однаковому правозастосуванню відповідними суб'єктами відносин соціального партнерства. До того ж у цьому Рішенні наголошувалося на рівності прав профспілок, які діють на одному підприємстві, що мало своїм наслідком підвищення ролі профспілки та її захисту, а отже, й трудового захисту працівника. Актуальність порушеного питання зумовлена також прийняттям 23 грудня 2010 року Закону України «Про соціальний діалог».

У Рішенні у справі про соціальні гарантії громадян від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 Суд дійшов висновку, що зупинення законом про Державний бю-

джет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає статтям 1, 3, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статтям 21, 22, пункту 1 частини другої статті 92, частинам першій, другій, третій статті 95 Конституції України. Таким чином, Верховна Рада України не повноважна під час прийняття закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин.

У Рішенні у справі про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 наведено таку правову позицію Суду: оскільки для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (стаття 48 Конституції України), який не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя статті 46 Конституції України), то звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається.

Особливе значення здійснення конституційного контролю у сфері кримінального судочинства пояснюється сучасними реаліями — помітним відставанням положень чинного Кримінально-процесуального кодексу України (далі — КПК України) від потреб часу, тривалістю реформування кримінально-процесуального законодавства, недостатньо активним проведенням реформи органів кримінальної юстиції. Конституційний контроль у кримінальному судочинстві є елементом конституційного контролю в цілому й забезпечує вирішення загальних завдань, які покладають на Суд Конституція України (стаття 147) та Закон України «Про Конституційний Суд України» (стаття 2). Водночас у сфері кримінального судочинства можна виділити також завдання специфічні, які конкретизують і розвивають загальні. Зокрема, одним із важливих завдань Суду у сфері кримінального судочинства є захист прав, законних інтересів і свобод громадян, дотримання яких має бути забезпечено у разі порушення кримінальної справи, досудового розслідування кримінальних справ, а також на інших стадіях кримінального судочинства.

Важливе значення для подальшого розвитку кримінально-процесуального законодавства щодо права на правову допомогу, встановлену статтею 59 Конституції України, мають рішення Суду у справі про право вільного вибору захисника від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000 та у справі про право на правову допомогу від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009. У першій Суд розтлумачив положення частини першої статті 59 Конституції України і зазначив, що конституційний припис «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» треба розуміти як конституційне право підозрюваного, обвинуваченого і підсудного при захисті від обвинувачення та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги вибирати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги

особисто чи за дорученням юридичної особи. Положення частини другої статті 59 Основного Закону про те, що «для забезпечення права на захист від обвинувачення... в Україні діє адвокатура», треба розуміти як одну із конституційних гарантій, що надає підозрюваному, обвинуваченому і підсудному можливість реалізувати своє право вільно вибирати захисником у кримінальному судочинстві адвоката — особу, яка має право на заняття адвокатською діяльністю. Визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини першої статті 44 КПК України, згідно з якими обмежується право на вільний вибір підозрюваним, обвинуваченим і підсудним як захисника своїх прав, крім адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Проте законодавець не завжди був послідовним у законодавчому оформленні положень, що містилися у правових позиціях Суду. Зокрема, у вже згадуваному Рішенні від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000 орган конституційної юрисдикції визнав право на надання правової допомоги за «іншими фахівцями у галузі права». Втім, закріпивши таке право за цими особами у частині другій статті 44 КПК України, законодавець не уточнив, кого саме можна допускати до участі у кримінальній справі. Хоча зазначена правова норма мала здебільшого негативні оцінки, невдовзі після прийняття її почали активно застосовувати з огляду на чималу кількість осіб, які бажають брати участь у кримінальному процесі як захисники. Слід зауважити, що через відсутність офіційних роз'яснень законодавства в цій частині склалася невинуватно спрощена процедура допуску захисників до кримінальної справи. Такій правозастосовній практиці було покладено край рішеннями Верховного Суду України у конкретних справах, а згодом і постановою Пленуму Верховного Суду України «Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві» від 24 жовтня 2003 року № 8, в якій зазначено, що при вирішенні питання про наявність у фахівців у галузі права повноважень на здійснення захисту в кримінальній справі належить з'ясовувати, яким саме законом їм надано право брати участь у кримінальному судочинстві як захисникам. Крім того, Пленум Верховного Суду України визнав правильною практику тих судів, які за відсутності спеціального закону не допускають таких «фахівців» до здійснення захисту в кримінальних справах.

Як зазначалося, у 2009 році знову виникла потреба в наданні офіційного тлумачення норм статті 59 Конституції України. У Рішенні у справі про право на правову допомогу від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009 орган конституційної юрисдикції розтлумачив, що положення частини першої статті 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу» слід розуміти як гарантовану державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі й формах, як вона того потребує. Положення частини другої статті 59 Конституції України «для... надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура» в аспекті конституційного звернення слід розуміти так, що особа під час допиту її як свідка в органах дізнання, досудового слідства чи дачі

пояснень у правовідносинах з цими та іншими державними органами має право на правову (юридичну) допомогу від обраної за власним бажанням особи в статусі адвоката, що не виключає можливості отримання такої допомоги від іншої особи, якщо законами України щодо цього не встановлено обмежень.

Варто зазначити, що законодавець на розвиток наведених правових позицій у 2010 році вніс зміни до КПК України та на законодавчому рівні визначив правовий статус захисника свідка. Зрозуміло, що такі законотворчі новели є лише першими кроками в напрямі реалізації нормотворчого потенціалу згаданого Рішення Суду. Адже, крім свідка, у кримінальному процесі беруть участь й інші суб'єкти, які за рішенням Суду у правовідносинах з органами дізнання та досудового слідства мають право на правову (юридичну) допомогу від обраної за власним бажанням особи в статусі адвоката. Тому з метою вирішення цього питання законодавець має запропонувати відповідні системні зміни в КПК України.

Також Суд у Рішенні у справі про депутатську недоторканність від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99 сформулював важливі для науки та правозастосовної практики поняття «кримінальна відповідальність» та «притягнення до кримінальної відповідальності» і зазначив, що притягнення до кримінальної відповідальності, як стадія кримінального переслідування, починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину, а кримінальна відповідальність настає з моменту набрання законної сили обвинувальним вироком суду.

Важливим для кримінального судочинства було Рішення у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003. Суд сформулював правову позицію про те, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, якщо воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. Право на судовий захист є одним із конституційних прав. А тому положення частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 КПК України, які унеможливають розгляд судом на стадії досудового слідства скарг на постанови слідчого та прокурора про порушення кримінальної справи щодо певної особи, обмежуючи право людини на судовий захист, закріплене частиною третьою статті 8, частинами першою, другою статті 55 Конституції України, порушують вимоги статей 3, 21, частини другої статті 22, частини першої статті 64 Конституції України, тобто є неконституційними.

У цьому ж Рішенні від 30 січня 2003 року було сформульовано важливі положення щодо строків досудового слідства. Чинним КПК України (статтею 120) фактично не визначені граничні строки досудового слідства, а тому виникало питання, протягом якого часу може проводитися досудове слідство. Суд визнав конституційними положення частини третьої статті 120 КПК України щодо можливості продовження строку досудового слідства лише у виняткових випадках. Строк досудового слідства, як зазначено в Рішенні, повинен бути розумним. Поняття «розумний строк досудового слідства» є оціночним, тобто таким, що визначається у кожному конкретному випадку з огляду на сукупність усіх обставин вчинення й розслідування злочину (злочинів). Визначення розумного строку досудового слідства залежить від багатьох факторів, включаючи обсяг і складність справи, кількість слідчих дій, число потерпілих і свідків, необхідність проведення експертиз та отримання висновків тощо.

Декілька рішень Суду стосувалися питання забезпечення незалежності суддів. Так, у Рішенні у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Суд установив, що незалежність суддів є невід’ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону. Недоторканність суддів — один із елементів їхнього статусу. Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правове призначення — забезпечити здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом. Відповідно до положення частини першої статті 126 Конституції України зміст недоторканності суддів як умови виконання ними професійних обов’язків не обмежується закріпленою у частині третій зазначеної статті гарантією, згідно з якою суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Положення частини другої статті 126 Конституції України «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв’язку із здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов’язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо.

Правові позиції Суду, викладені у Рішенні у справі про запити народних депутатів України від 19 травня 1999 року № 4-рп/99, спрямовані також на зміцнення незалежності суддів. З метою забезпечення здійснення правосуддя Конституція України гарантує незалежність і недоторканність суддів і забороняє вплив на них у будь-який спосіб (частини перша, друга статті 126). У частині першій статті 129 Конституції України визначено, що судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. За результатами розгляду Суд дійшов висновку, що народний депутат України не має права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, голів судів та суддів стосовно конкретних судових справ.

Якщо предметом розгляду Суду безпосередньо не були питання, віднесені до сфери кримінального судочинства, але в його правовій позиції йдеться про окремі міжпроцесуальні інститути, законодавець не повинен зволікати та зобов’язаний вжити нормотворчих заходів. У такому разі законодавець має забезпечити належну регламентацію відповідного міжгалузевого інституту як у кримінальному, так і в інших видах процесу. Прикладом відсутності такої законодавчої синхронізації може слугувати правова позиція Суду, викладена ним у пункті 3 мотивувальної частини Рішення у справі про апеляційне оскарження ухвал суду від 27 січня 2010 року № 3-рп/2010. Йдеться про можливості апеляційного оскарження ухвал суду в порядку цивільного судочинства, якщо закон не містить прямої заборони на таке оскарження. По суті, аналогічної думки Суд дотримувався у рішеннях у справі про забезпечення апеляційного оскарження ухвал суду від 28 квітня 2010 року № 12-рп/2010 та від 8 липня 2010 року № 18-рп/2010.

Деякі проблемні питання у діяльності Конституційного Суду України щодо забезпечення конституційного ладу в Україні

А. Стрижак

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Деякі дослідники, враховуючи принцип суверенітету народу, вважають уразливими повноваження Конституційного Суду України щодо забезпечення конституційного ладу. На їх переконання, суверенітет народу втілюється в принципі верховенства парламенту.

Проте функція конституційного правосуддя під час вирішення питання про конституційність актів парламенту полягає в забезпеченні верховенства права і поділі влади. Верховенство права щодо рішень парламенту означає, що Верховна Рада України не може ухвалювати закони довільного характеру, тобто такі, що порушують конституційні цінності й принципи, права і свободи людини. Саме з цих міркувань вчені й державні діячі пропонують запровадити інститут конституційної скарги, оскільки ухвалення закону іноді може призводити до порушення прав і свобод людини.

Керуючись принципом поділу влади, Конституційний Суд України шляхом ухвалення рішень покликаний насамперед забезпечити баланс повноважень між органами державної влади, а також визначити можливі правові механізми вирішення конституційних конфліктів, що виникають між ними. З цього погляду здійснення конституційного правосуддя забезпечує погоджувальні й примирювальні функції в механізмі правової держави. Проте за таких обставин виникає неоднозначність у тлумаченні природи діяльності конституційного правосуддя, оскільки рішення Конституційного Суду України розцінюється як прийняття позиції однієї зі сторін конфлікту. Тобто йдеться про проблему політизування конституційного правосуддя, що набуває дедалі більшої значущості.

Проведений аналіз дає підстави висловити такі міркування. З огляду на свій конституційний статус і функції Конституційний Суд України є важливим чинником політичного процесу в Україні. Якщо визнається неконституційним певний нормативно-правовий акт або його окреме положення, то компетентний орган, враховуючи загальнообов'язковість і остаточний характер рішень Конституційного Суду України, зобов'язаний належним чином внести відповідні зміни до цього нормативно-правового акта з метою впорядкування сфери суспільних відносин. У такій ситуації йдеться про юридизацію політичного процесу, оскільки Конституційний Суд України приймає рішення виключно на підставі Конституції України, керуючись Законом України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) і Регламентом Конституційного Суду України.

Юридизація політики, тобто зведення політичного процесу до конституційних рамок, — звичне явище для європейської країни з усталеною традицією діяльності органів конституційної юрисдикції. Необхідність юридизації визнається вже й ба-

гатьма постсоціалістичними країнами (Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія). Сама конституція втручається в політичну сферу, регулює відносини владарювання, тобто йдеться про вирішення спорів щодо владних повноважень. Суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини у відставці К. Грасхоф, посилаючись на висловлення свого колеги Е. Бекенферда, зауважив: «Конституційне судочинство має брати до уваги цю ситуацію і утверджувати себе як незалежне судочинство, ... протиставлення права і політики при визначенні завдань і суті конституційного судочинства ні до чого не приведе. Політизуванню юстиції не можна перешкодити навіть при існуванні верховенства права. Юридизація політики в правовій державі не повинна розглядатися як надзвичайна подія. На підставі конституційного судочинства і невід'ємного від нього верховенства права політика сама стає більш прогнозованою»¹. Отже, йдеться про те, що здійснення політичної діяльності відповідно до конституційних положень робить політичний процес передбачуваним, а зміст правових актів гарантує їх відповідність конституції.

Таким чином, здійснення Конституційним Судом України функції правосуддя забезпечує верховенство Конституції України, що на практиці означає його прямий вплив на конституціоналізацію правового порядку. Така роль Конституційного Суду України є унікальною, і це виявляється в забезпеченні стабільності державного ладу та демократизації суспільства. Зазначений орган державної влади наділений повноваженнями органу судового конституційного контролю з питань конституційності законів та інших нормативно-правових актів, надання офіційного тлумачення Конституції та законів України тощо. Рішення органу конституційної юрисдикції з таких питань не завжди сприймаються схвально окремими учасниками політичного процесу. Проте Конституційний Суд України покликаний виключно правовими способами вводити політичний процес у конституційні межі і цим забезпечувати баланс повноважень між органами державної влади².

Повноваження Конституційного Суду України визначаються насамперед Конституцією України, а в законодавчих актах підлягають конкретизації та деталізації. У статті 13 Закону окреслено коло повноважень цього органу державної влади. Проте аналіз встановлених законом повноважень свідчить про те, що компетенція Конституційного Суду України охоплена ними не повною мірою.

З цього питання виважену правову позицію мали російські вчені В. Кряжков і Л. Лазарев. На їхню думку, межі юрисдикції конституційного правосуддя визначаються такими моментами: 1) юридичною природою і призначенням судового органу конституційного контролю, метою і завданнями; 2) спрямованістю повноважень на вирішення конституційно-правових питань і конфліктів; 3) необхідністю розмежування підсудності з іншими судовими органами, а якщо ширше — поділом влади³.

¹ Грасхоф К. Принцип верховенства права в конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 38.

² Конституційний Суд на службі Конституції і суспільства // Голос України. — 2007. — 29 листоп. — С. 4; Стрижак А. Якщо на вас тиснуть, то ви не прогинайтесь — і тиску не буде // Закон і бізнес. — 2008. — 5–11 лип. — С. 3.

³ Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации : учеб. пособие. — М. : Изд-во «БЕК», 1998. — С. 75.

Юрисдикційна діяльність Конституційного Суду України передбачає здійснення ним повноважень у межах, визначених Основним Законом України. Конституційний Суд України своїми рішеннями створив «клімат» конституційної відповідальності, за якого органи влади реалізують свої повноваження на основі, в межах та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. Водночас повноваження органу конституційної юрисдикції не можуть бути розширені на його розсуд, а тому за своєю природою вони мають чіткі розумні межі. У зарубіжній і вітчизняній доктрині таке явище називається доктриною «суддівського самообмеження». Основна її суть полягає у виробленні критеріїв зваженого суддівського рішення, які відповідали б принципам верховенства права й поділу влади.

На думку В. Тацій і Ю. Тодики, Конституційний Суд «повинен уміти» також «самообмежуватися», не брати на себе здійснення не властивих йому завдань і функцій¹. Таким чином, учені прагнуть сформулювати органічну теорію конституційного правосуддя, виділяючи природу діяльності Конституційного Суду як органу із забезпечення верховенства Конституції України. Як вважає член Конституційної Ради Франції С. Вей, «самообмеження конституційного судді є висловленням його бажання боротися проти усього, що представляє водночас його силу і слабкість: вільної інтерпретації Конституції»². На думку С. Шевчука, суддівське самообмеження є іманентною ознакою суддівської діяльності, що виявляється в таких параметрах: суб'єктивних і об'єктивних чинниках, співвідношенні з принципом незалежності судової влади, доктриною політичного питання, доктриною «поля розсуду держави», доктриною нейтральних принципів, доктриною автономного тлумачення, доктриною «захищених прав», доктриною позитивних обов'язків держави (*Drittwirkung, Horizontal Effect*)³. Слід зазначити, що доктрина «поля розсуду держави» властива Європейському суду з прав людини як субсидіарному інституту захисту прав людини у межах системи правового захисту Ради Європи. Знову ж таки, ця доктрина стосується діяльності Європейського суду з прав людини та інших наднаціональних інститутів, які є субсидіарними і мають юрисдикцію тлумачення міжнародних договорів.

Уже на початку своєї діяльності Конституційний Суд України зіткнувся з проблемою меж власних повноважень. Під час розгляду справи про акт Верховної Ради України Конституційний Суд України повинен був вирішити, чи поширюється його юрисдикція на закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Конституцією України в 1996 році. Конституційний Суд України визнав, що його юрисдикція поширюється на акти нормативного характеру, посиляючись на критерії нормативності правових актів, виданих як Верховною Радою Ук-

¹ Тацій В., Тодика Ю. Питання меж тлумачення Конституційним Судом Конституції і законів України // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 4 (27). — С. 35.

² Вей С. Принципи конституційної інтерпретації і самообмеження конституційного судді // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 59.

³ Шевчук С. Суддівська правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. — К. : Реферат, 2007. — С. 163–211.

раїни, так і Президією Верховної Ради. Також Конституційний Суд дійшов висновку, що його юрисдикція не поширюється на вирішення питання законності нормативно-правових актів¹. Цю ж позицію Конституційний Суд України детальніше розтлумачив у справі про підсудність спорів Вищому арбітражному (господарському) суду².

В іншому своєму рішенні Конституційний Суд України визначив, що тлумачення Конституції Верховною Радою України є неконституційним. Парламент обґрунтовував свою позицію тим, що до початку діяльності Конституційного Суду України виникла потреба у тлумаченні Закону України «Про Рахункову палату». Відповідно Конституційний Суд України визнав Постанову Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року перевищенням парламентом своїх конституційних повноважень³. У цьому Рішенні було закріплено правову визначеність у розумінні єдиної конституційної юрисдикції, яку має виключно Конституційний Суд України.

Конституційний Суд України сформулював доктрину «політичної доцільності». При здійсненні контролю за нормативно-правовими актами він з'ясовує їхню спрямованість, правову природу, а також обстоює позицію щодо відмови від заповнення прогалів у законодавстві.

Таке розуміння місця й ролі Конституційного Суду України зумовлене його завданням забезпечувати верховенство Конституції України шляхом контролю за правовими настановами відповідно до визначеної законодавством процедури. Тим самим Конституційний Суд не має права привласнювати повноваження щодо створення норм права, а лише уповноважений визначати форму і конституційні межі їх прийняття компетентними органами державної влади⁴.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) від 23 червня 1997 року № 2-зп/1997 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 : Книга 1. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 22–26.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 статті 14 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про підсудність спорів Вищому арбітражному суду України) від 1 жовтня 1998 року № 13-рп/1998 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 : Книга 1. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 282–284.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 : Книга 1. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 30–34.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) від 23 червня 1997 року № 2-зп/1997 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 : Книга 1. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 22–26.

Неоднозначну оцінку викликали повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення попереднього (превентивного) конституційного контролю за проектами законів про внесення змін до Конституції України щодо їх відповідності статтям 157, 158 Основного Закону України. Конституційний Суд України визнає ці повноваження необхідною умовою забезпечення легітимності внесення змін до Основного Закону України й однією з гарантій його стабільності¹.

З огляду на це сферу повноважень Конституційного Суду України слід визначати виключно відповідно до процедури внесення змін до Конституції України, передбаченої розділом XIII Основного Закону України. При цьому орган конституційного правосуддя зауважив, що здійснення превентивного конституційного контролю є гарантією легітимності внесення змін до Конституції України. Відповідно наступний (репресивний) контроль за змістом законів про внесення змін до Конституції України здійснюється на предмет їх відповідності критеріям легітимності, визначеним статтями 157, 158 Конституції України: «...саме він (Конституційний Суд — *авт.*) повинен здійснювати наступний конституційний контроль і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною в розділі XIII цієї Конституції, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України»².

Обсяг повноважень Конституційного Суду України встановлено Конституцією України, однак виникають питання щодо визначення предмета відання Конституційного Суду України. Ми вже зазначали, що слова «суд» і «політика» багато хто вважає несумісними, однак тоді постає просте запитання: хто здійснюватиме конституційну політику, забезпечуватиме конституціоналізацію правового порядку? З цього приводу видатний російський учений-конституціоналіст професор С. Авак'ян висловив думку, з якою ми погоджуємося. Він окреслив одну дуже важливу тенденцію: «...в цьому разі конституційне право йде дещо далі, закріплюючи прийнятні правила «політичного співіснування», тобто політичного змагання... Саме сучасна дійсність і підтверджує, що стосовно суспільно-політичного життя конституції та конституційне право не обмежуються встановленням основ і де-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року № 8-рп/1998 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 : Книга 1. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 217–222.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року №79-У) (справа про повноваження Конституційного Суду України) від 27 червня 2008 р. № 13-рп/2008 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2008. — К. : Ін Юре, 2008. — С. 269.

тальніше регулюють певні політичні відносини»¹. Цим учений нагадує, що предмет конституційного права слід розглядати ширше з погляду «конституційної політики», яка повинна розкривати багатство конституційних принципів і положень. Не йдеться про політику у звичайному значенні слова, оскільки «провідником» «конституційної політики» постає Конституційний Суд. У такому разі вона дає змогу уникнути конституційної анархії, про яку американський економіст Дж. Б'юкенен писав: «Конституційна анархія — це сучасна політика, яку краще за все описати як дії, що здійснюються без розуміння і врахування правил, що визначають конституційний лад»².

Слід взяти до уваги досить впливову доктрину «політичної доцільності», проте Конституційний Суд України не може визначати питання конституційності положень нормативно-правових актів, що залежать від розсуду компетентного органу влади. У справі про вибори народних депутатів України Конституційний Суд України сформулював цю доктрину так: «...позбавлення списків кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, що отримали менше чотирьох відсотків голосів виборців, права на участь у розподілі депутатських мандатів, є питанням політичної доцільності, і воно має вирішуватися Верховною Радою України»³. Отже, було визнано, що на розсуд Верховної Ради України визначається виборчий бар'єр для політичних партій, виборчих блоків партії. Проте такий підхід за сучасних умов розвитку демократії викликає серйозні нарікання.

В іншому рішенні Конституційний Суд України сформулював доктрину «відмови від заповнення законодавчих прогалів». Справа також стосувалася конституційності окремих положень виборчого законодавства в частині неврегульованості питань, що пов'язані з обранням народним депутатом кандидата, який водночас балотувався за виборчим списком політичної партії та в одномандатному виборчому окрузі (за змішаною виборчою системою), у зв'язку з чим виникала вакансія. Норми законодавства докладно не регулювали питання щодо заміщення вакансії, оскільки згідно з раніше ухваленим рішенням Конституційного Суду України було визнано неконституційним положення виборчого закону про те, що «в списку пропускаються депутати, обрані в одномандатних виборчих округах». Конституційний Суд України сформулював доктрину «відмови від заповнення законодавчих прогалів» у такий спосіб: «Заповнення прогалів у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнані неконституційними, не належить до його повноважень. Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Виходячи з цього і відповідно до частини другої статті 19

¹ Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. — 2002. — № 11. — С. 46.

² Див.: Законодательство и экономика. — 2003. — № 6. — С. 14.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 року № 1-рп/1998 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 : Книга 1. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 128.

Конституції України вирішення зазначених питань є прерогативою органу законодавчої влади — Верховної Ради України»¹.

Отже, Конституційним Судом України вироблено власні підходи визначення меж повноважень щодо забезпечення верховенства Конституції України як головного елемента конституційного ладу. В цілому, більшість підходів відповідає загальносвітовій тенденції функціонування органів конституційної юрисдикції, які передбачають відмову від втручання в питання політичного характеру, заповнення прогалин у законодавстві; розмежування питань конституційності й законності тощо. При цьому важливим є сформульоване правило, відповідно до якого Конституційний Суд України здійснює свої повноваження, визначені Конституцією України. Перелік повноважень Конституційного Суду України не може тлумачитися ширше, ніж це передбачено в Конституції України.

Згідно зі статтею 150 Конституції України Конституційний Суд України наділений юрисдикційною сферою повноважень, і в цьому полягає його верховенство, як і верховенство Конституції, що охороняється ним. Проте аналіз положень цієї статті Основного Закону України свідчить, що ними не вичерпується перелік повноважень органу конституційної юрисдикції. Якщо систематизувати визначені Конституцією України повноваження Конституційного Суду України, то матимемо такий перелік: 1) вирішення питань відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції та законів України (стаття 150); 3) надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, які вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 4) надання висновку про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (стаття 151); 5) надання висновку про наявність або відсутність порушень Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції або законів України² (пункт 28 частини першої статті 85); 6) надання висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України (стаття 159).

Згідно зі статтею 14 Закону юрисдикція Конституційного Суду України є обмеженою, оскільки до його повноважень, як уже зазначалося, не належать питання

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») від 25 березня 1998 року № 3-рп/1998 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 : Книга 1. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 164.

² Конституційну юрисдикцію в її сутнісному розумінні досліджував учений-конституціоналіст професор А. О. Селіванов. Див.: Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. — К., 2008; Селіванов А. О. Верховенство права в конституційному правосудді. Аналіз конституційної юрисдикції. — К., 2006.

щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції. Таким чином, межі юрисдикції Конституційного Суду України визначені тим, що він не вирішує питання законності й правові спори, підсудні судам загальної юрисдикції. Якщо в конституційному зверненні, конституційному поданні порушуватиметься питання про законність правових актів, наприклад Кабінету Міністрів України, то Конституційний Суд України повинен відмовити в його розгляді, оскільки питання законності йому не підвідомче. Це пояснюється тим, що чинне законодавство відносить вирішення цих питань до компетенції судів адміністративної юрисдикції.

Керуючись наведеним переліком повноважень Конституційного Суду України, можна сформулювати основні напрями щодо забезпечення конституційного ладу цим органом державної влади: 1) припинення дії неконституційних правових актів або їх окремих положень; 2) створення умов належного застосування Конституції та законів України органами державної влади шляхом тлумачення Конституційним Судом їх положень; 3) конституційний контроль міжнародних договорів; 4) конституційний контроль процедури внесення змін до Конституції України; 5) конституційний контроль процедури імпічменту Президента України; 6) конституційний контроль діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Характерні ознаки доктринального верховенства та незмінюваності правових позицій Конституційного Суду України

А. Селіванов

постійний представник Верховної Ради України
у Конституційному Суді України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

З'ясування природи та якісної характеристики правових позицій Конституційного Суду України (далі — Суд), які є квінтесенцією його правових ідей, можливе за умов вивчення та осмислення конституційної доктрини верховенства рішень єдиного органу конституційної юрисдикції, що мають незаперечну та неоскаржувану властивість і належать до системи конституційного права. У практиці конституційного правосуддя в Україні виокремлюють понад тисячу правових позицій Суду. З огляду на їх зміст академічна наука покликана не лише знаходити пояснення цьому доктринальному феномену, а й виділяти окрему конституційну юрисдикцію в системі судової влади. Вона має розглядатися як незалежна і рівноправна, а отже, здатна чинити вплив на законодавчу і виконавчу владу, що неминуче корегує внутрішню побудову всієї правової системи шляхом визначення конституційного способу і форми діяльності всіх суб'єктів влади.

Правові позиції конституційного суду можна розглядати з використанням різних змістовних підходів, оскільки вони зрештою відображають мету рішень конституційного правосуддя. За висновком професора М. Бондаря сама по собі правова позиція є нормативно-доктринальною квінтесенцією прийнятого конституційним судом рішення, проте джерелом права вона не є — до нього належить саме рішення, в якому ця правова позиція сформована¹. У процесі прийняття рішення конституційний суд здійснює конституціоналізацію закону, який перебуває у сфері конституційного контролю. У разі відсутності ознак конституційності цей закон (норма) в імперативній формі визнається неконституційним і виключається зі сфери конституційно-правової реалізації. Якщо такий підхід визначає правову позицію конституційного суду, то цілком слушним є те, що вона має завершувати аналіз конституційності закону (норми).

Перевірка конституційно-правової якості закону супроводжується виявленням його конституційного смислу, що знаходить відображення у правових позиціях Суду, які є результатом тлумачення Основного Закону України. Тлумачення конституційного смислу закону (норми) і навіть окремих термінів, понять — це ставлення Суду до їх змісту, правового явища у розумінні Конституції. Як доречно зауважує М. Бондар, «у правових позиціях Суду проявляється їх конституційний характер, у зв'язку з чим не тільки дається відповідь щодо консти-

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М., 2011. — С. 126.

туційності конкретної правової норми (за принципом «так—ні»), а й наводяться документальні за своїм рівнем конституційно-правові рішення, які стосуються проблем, що розглядаються»¹.

Слід звернути увагу на існуючу розбіжність між розумінням безпосередньої дії правових позицій, які мають вплив на правову систему і правореалізацію, та прийнятими рішеннями Суду, в яких інколи нормоконтроль не підкріплюється правовими позиціями, не здійснюється тлумачення у конституційному розумінні норми закону. У рішеннях Суду міститься результат дослідження права, і якщо виявляється розбіжність із конституційними положеннями, встановлюється початок або припиняється процес правореалізації. Отже, правові позиції відображають «регулятивну», а точніше, функцію корегування, яку здійснює Суд щодо законів, указів Президента України та постанов уряду, коли закон, норма або навіть нормативний акт у цілому вилучається з правової системи. З огляду на зміст правових позицій вони можуть бути наявні як у мотивувальній, так і в резолютивній частинах рішення.

Такий підхід до з'ясування сутності та значення правових позицій Конституційного Суду України дає можливість розглядати підсумкові висновки (вони містяться у резолютивній частині рішень) у змістовному зв'язку з юридично обов'язковим розумінням (офіційним тлумаченням) норми закону або його окремих елементів, коли виявлено їх конституційний смисл як універсальну характеристику правового явища². Отже, правові позиції мотивувальної частини рішень Суду є визначальними для резолютивної частини і мають однакову мету — конституційне праворозуміння, яке Судом формулюється як загальнообов'язкове. Воно поширюється, як правильно зазначає професор М. Бондар, не тільки на конкретний випадок, який став предметом розгляду у конституційному суді, а й на всі інші аналогічні випадки юридичної практики³. Водночас принцип загальнообов'язковості (незаперечності) правових позицій Суду в деяких випадках в Україні піддавався сумніву, передусім органами виконавчої влади. Неодноразово у своїх рішеннях Конституційний Суд України підкреслював, що органи державної влади повинні утримуватися від прийняття будь-яких актів, які призводили б до скасування чи звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод⁴. Важливою є обставина, що у конкретному рішенні формулювання припису «повинні утримуватися», на наш погляд, має рекомендаційний характер, що не відображає обов'язковості, імперативу. Ймовірно, саме через це Суд, розглядаючи аналогічні спори, з'ясував у конкретних випадках, що за ініціативою уряду в процесі прийняття державного бюджету систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист (стаття 46 Конституції України). Суд

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М., 2011. — С. 129.

² Там само.

³ Там само. — С. 132.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі про гарантії незалежності суддів від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 54. — Ст. 2184.

дійшов висновку, що висловлена ним раніше правова позиція, яка належить до основоположних постулатів конституційного захисту прав і свобод громадян, ігнорується виконавчою і законодавчою владою. Під час прийняття закону про державний бюджет припиняється на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, що призводить до обмеження права на соціальний захист. Натомість у Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян Конституційний Суд України сформулював більш категоричний висновок про те, що «систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чинних законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію»¹. Як реагують на таку практику науковці?

Пропозиції деяких авторів щодо необхідності введення еталонного тексту закону (офіційно уніфікованого рішення) шляхом створення відповідної правової позиції Конституційного Суду України у рішенні про неконституційність будь-якого закону виглядають методологічно вразливими, оскільки конституційна юрисдикція має свої межі і не може розширюватися². Теоретична недоведеність судження щодо застосування прямої дії рішення Конституційного Суду України про неконституційність стосовно певних положень закону полягає у тому, що відбувається, як вважає О. Шостенко, зміна матеріального закону і зміна відповідних правовідносин, що правовідносини формуються у результаті дії (бездіяльності) їх суб'єктів, а не «внаслідок дії неконституційного акта». Без жодних аргументів у науковій статті стверджується, що нормами найвищої сили можна вважати і конституційно-правові позиції, вироблені у процесі офіційного тлумачення норм Конституції та чинних законів³.

У зв'язку з наведеним слід наголосити, що головною метою правових позицій конституційного правосуддя є визначення та упорядкування знання про застосування норми Конституції, а також про норму закону чи іншого акта, що оспорується, усуваючи наявну невизначеність у її розумінні. На підставі однієї правової позиції або їх сукупності Суд вирішує питання про відповідність Основному Закону оспорованої норми або зазначає, за якого тлумачення вона може вважатися конституційною. Таким чином, більшість вчених-конституціоналістів відстоюють думку, що правові позиції Суду є необхідним засобом для правильного дотримання, виконання, використання та застосування конституційних норм, що обумовлює зміст правових норм законів нижчого рівня⁴.

З урахуванням викладеного очевидним є те, що доктринальне визначення загальнообов'язковості (верховенства) правової позиції не може зводитися до змісту конкретного рішення Суду і що одна правова позиція може бути підста-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про соціальні гарантії громадян від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2007. — С. 112.

² Шостенко О. До питання правової природи актів Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 2. — С. 106.

³ Там само. — С. 107.

⁴ Страшун Б. А., Сухинина И. В. О базе данных «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации» // Журнал конституционного правосудия. — 2008. — № 1. — С. 31.

вою (аргументом) для рішень у різних справах. Не тільки рішення Суду, а й правові позиції, які відображають мету їх ухвалення у конкретних справах, мають властивість верховенства і діють безпосередньо, отже, законодавець зобов'язаний зважати не тільки на рішення, а й на правові позиції, вміщені в них. Навряд чи можна сприймати як цілком доведену юридичну обставину твердження зарубіжних вчених, зокрема російського професора В. Зорькіна, що конституційний суд має самостійну правотворчу функцію, а правові позиції, які містяться у його рішеннях, фактично відображають особливого роду правотворчість¹. Така аксіоматична думка професора В. Зорькіна сприймається неоднозначно, оскільки існуюча доктрина універсалізації правових позицій стосується не лише конкретного випадку, який став предметом розгляду у конституційному суді, а й поширюється на аналогічні ситуації, що виникли в юридичній практиці (Т. Хабрієва, Л. Лазарєв, М. Бондар). На наш погляд, властивий рішенням Суду нормативний режим щодо застосування правових позицій не впливає з конституційного статусу органу конституційної юрисдикції, оскільки останній не є суб'єктом влади, який має виключну можливість поширювати сферу дії своєї правової позиції на інші відносини.

Слід також мати на увазі, що доктрина судового контролю нормативних актів передбачає два способи його застосування: 1) у спорі про захист своїх прав, коли вирішується питання щодо застосування належної норми та визнання оспорюваного акта недійсним або таким, що втратив юридичну силу; 2) у спорі щодо конституційності нормативно-правового акта з проведенням абстрактного нормоконтролю, коли правові позиції стають обов'язковими у справах, які мають аналогічний предмет судового розгляду².

Отже, верховенство (універсалізація) правової позиції виявляється щоразу, коли йдеться про розширення предметної сфери її дії та поширення на подібні відносини, які закріплені у нормативно-правових актах і розглядаються Судом. В інших випадках верховенство правової позиції Суду, якщо повністю сприймати доволі спірну доктрину його правотворчої діяльності, не виключає загрозу верховенству Конституції. Саме в цьому помічається порушення логіки взаємопов'язаних повноважень: формальне збереження чинного тексту Конституції України без дотримання встановленого нею порядку внесення змін до неї шляхом її тлумачення Конституційним Судом не тільки може зашкодити верховенству Основного Закону, а й видозмінити його положення.

Суттєве значення для обмеження будь-яких зазіхань на нормативні встановлення Конституції має наукова позиція, що спрямовує необхідність розглядати правові позиції конституційного суду «не як джерело правового регулювання», а «як джерело судового тлумачення», що у такому разі не створює категоричність

¹ Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал Российского права. — 2004. — № 12. — С. 4.

² Як слушно зазначає автор монографії А. Головін: «Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень визначено як безпосереднє завдання адміністративного судочинства» (Див.: Головін А. С. Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя в рішеннях Конституційного Суду України. — К., 2001. — С. 171).

у судженнях щодо самостійної правотворчої функції конституційного суду. Російський конституціоналіст, професор В. Лучин справедливо стверджує: «Тлумачення не створює нових норм, а лише розкриває зміст, закладений у положенні, яке тлумачиться... Результат тлумачення повинен бути тотожним змісту конституційної норми. При цьому неприпустиме будь-яке перетворення її змісту»¹.

Згадане свідчить, зокрема, про те, що діяльність з офіційного тлумачення законів, яка суттєвою мірою впливає на зміст і якість законодавчого регулювання, потребує значної виваженості й обережності; інакше вона може стати причиною розмов про неточність у тлумаченні Конституції та законів України і, можливо, про перебирання Конституційним Судом функцій законодавця. У якості прикладу можна згадати Рішення від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України, у якому Суд витлумачив зазначені в Основному Законі строки здійснення повноважень представницькими органами. На наш погляд, поза увагою Суду залишилися встановлені терміни здійснення ними повноважень, а отже, всупереч редакції статей 76, 77, 90, частин першої, другої статті 141 Конституції України Суд висловив свою позицію у такому формулюванні: «...зазначені конституційні норми не містять положень, які б вирізняли сфери здійснення повноважень парламентом, главою держави, депутатами, які входять до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради та сільським, селищним, міським головою, залежно від виду виборів, за результатами проведення яких їх було обрано»². Суд дійшов спірного висновку, що обчислення цих строків здійснюється однаково, незалежно від того, на чергових чи позачергових виборах обрано склад представницького органу чи посадову особу. Однак незмінна позиція Верховної Ради України підтвердила, що тільки законодавець шляхом внесення змін до Конституції України має право встановлювати у законі різне чи однакове обчислення строків повноважень будь-яких представницьких органів та посадових осіб, що пізніше було закріплено Законом України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року № 2952-VI.

На наш погляд, це питання є доволі складним. Рішення Суду і сформульовані ним правові позиції слід розглядати з аналітично-порівняльного погляду з метою виявлення їхньої спрямованості і впливу на законодавство. Це є вирізняльним аспектом проблеми наукового осмислення незмінюваності, послідовності у формуванні правових позицій конституційного правосуддя. Вони дійсно відображають характер постулатів з нормативними судженнями, але не є рівними нормам права і не належать, як вважають вчені-практики, до системи права.

¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. — М., 2002. — С. 536.

² Офіційний вісник України. — 2009. — № 45. — Ст. 1526.

Дійсно, для вчених-конституціоналістів завжди важливо з'ясувати питання, чи не виходить конституційний суд під час формулювання офіційної конституційної доктрини за межі своєї компетенції, окресленої безпосередньо в Основному Законі? У здійсненні повноважень органом конституційної юрисдикції важливими є такі аспекти: чи зобов'язаний конституційний суд зважати на раніше сформульовані правові позиції, послідовно дотримуватися їх правового значення стосовно певного випадку, беручи до уваги межі їх необхідного використання?

Доктринальне визначення незмінюваності правових позицій Суду є ключовим для сучасного стану застосування повноважень у вирішенні конкретних справ. Певну стурбованість щодо незмінюваності правових позицій висловив київський науковець С. Шапченко, який досить ґрунтовно проаналізував рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України та за зверненням громадянина М. Савчука¹. Посилаючись на абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, він застосував інтегративний підхід до розгляду конституційним судом конкретних справ і узагальнив їх, зокрема процитував його правову позицію, а саме: визнання неконституційним Закону № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття означає поновлення дії попередньої редакції норм Конституції України. На думку доцента С. Шапченка, підхід Суду може бути представлений формулою «Конституція України у редакції від 8 грудня 2004 року — рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року — Конституція України у редакції від 28 червня 1996 року». Таким чином, на його думку, Суд виходить з того, що видане ним рішення саме по собі може змінити Конституцію України.

Така позиція вченого-криміналіста С. Шапченка є дискусійною з огляду й на те, що певна правова позиція Суду може відрізнитися від сформульованої раніше. Так, у зазначеній С. Шапченком судовій справі при прийнятті Рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 Суд відійшов від позиції, сформульованої з даного питання в Ухвалі від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008 («Положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Конституції України — окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію»). На наш погляд, Суд, який згідно з чинним законодавством не має повноважень змінювати висловлені раніше правові позиції і скасовувати власні рішення навіть за умов зміни норм Конституції України, на основі яких вони приймалися, повинен в якості критерію конституційності застосовувати доктринальне розуміння та послідовно оперувати правовими позиціями, викладеними в його рішеннях, коли розглядається нова судова справа з того самого предмета провадження.

На відміну від конституційного права України, у російському законодавстві передбачені повноваження Конституційного Суду Російської Федерації щодо необхідності прийняти нове рішення, яке не відповідає правовій позиції, що

¹ Шапченко С. Тенденція, однак... // Дзеркало тижня. — № 17. — 2011. — 14 трав.

міститься у раніше прийнятому рішенні Конституційного Суду РФ, і це відбувається на пленарному засіданні (стаття 73 Федерального Конституційного Закону від 21 липня 1994 року № 1-ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації»)¹.

У зв'язку з цим, посилаючись на зарубіжний досвід, зокрема аналізуючи практику Федерального Конституційного Суду Німеччини, С. Вдовіченко доходить такого висновку: «Цілком правомірно аналогічну техніку з відновлення попередньої редакції нормативно-правового акта застосував і вітчизняний орган конституційної юрисдикції у Рішенні від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009, у результаті чого положення Закону про Конституційний Суд України відновили свою дію в попередній редакції»². Наукова думка неоднозначно сприймає відновлений спосіб, який застосовується у подібних випадках, оскільки в юридичних виданнях щодо цього Рішення Суду виникла полеміка. Вчені-конституціоналісти зауважують, що методологічно вразливою є позиція Суду приймати рішення у справах, які стосуються власної компетенції Суду. У такому разі варто згадати про доктрину самообмеження конституційного суду, на що звертав увагу професор В. Зорькін³. Академік НАН України Ю. Шемшученко слушно зазначив, що «у сучасний період концепція юридичного самообмеження держави є показником демократичності її політичного режиму»⁴. Автор наукової позиції щодо правомірності застосування юридичної техніки з відновлення попередньої редакції норм Конституції України 1996 року, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222, наводить аргументи, що доктринально не сприймаються як переконливі і достатні для розуміння безперервності Конституції України, її верховенства як Основного Закону держави на всій території України⁵. У цьому випадку Суд виступив як «негаторний» і «позитивний» законодавець водночас, що суттєво впливає на його повноваження бути «судом права». На наш погляд, більш прийнятною у цій ситуації є доктрина незмінюваності правових позицій, оскільки Суд відповідно до чинного Закону про Конституційний Суд, який визначив його статус, має зважати на власні правові позиції під час прийняття наступних рішень. Перевага такого висновку у доктринальному розумінні практики полягає в тому, що Суд, спираючись на раніше висловлені правові позиції у вирішенні аналогічних спорів або даючи тлумачення норм законів, гарантує передбачуваність своїх нових рішень, а також позбавлений необхідності детально їх аргументувати.

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1994. — № 13. — Ст. 1447; 2000. — № 7. — Ст. 607; № 51. — Ст. 4824; 2004. — № 24. — Ст. 2332; 2007. — № 7. — Ст. 829.

² Вдовіченко С. Відновлення дії попередньої редакції нормативно-правового акта внаслідок визнання Конституційним Судом України внесених до нього змін неконституційними // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2011. — № 2. — С. 79–80.

³ Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. — М., 2010. — С. 153–157.

⁴ Шемшученко Ю. С. Що є право // *Антологія української юридичної думки*: в 10 т. — Т. 10. — К., 2005. — С. 32.

⁵ Вдовіченко С. Відновлення дії попередньої редакції нормативно-правового акта внаслідок визнання Конституційним Судом України внесених до нього змін неконституційними // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2011. — № 2. — С. 80.

Доктрина в діяльності Конституційного Суду України

М. Орзіх

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Конституційна юстиція «має унікальне функціональне призначення — формувати у суб'єктів державно-правових відносин конституційний стиль мислення, політико-правову свідомість»¹, вона здатна виконувати роль «наукового центру розвитку конституційно-правової думки» (В. Скомороха), бути визначним творцем, що «генерує основні положення конституційної доктрини» (Т. Пряхіна), «винаходить» та «розширює» її (L. Fridman).

Показовим є звернення Конституційного Суду України до вихідної науково-практичної позиції щодо змісту поняття права. Відомий вислів І. Канта про те, що «юристи все ще шукають визначення права», актуальний і сьогодні. Що є право, як воно співвідноситься із законами, державою, іншими юридичними явищами — питання, що не мають *omnium opinium doctorum* (загальновизнаної думки вчених) та однозначного застосування на практиці. Але ж, як слушно стверджує В. Крусс, «без конституційної істини про право, доктринально обґрунтованої та офіційно визнаної у такій якості, була б неможливою послідовна юридична практика, однорідний правовий простір, об'єктивне проведення розмежування права і закону та, зрештою, конституційне правокористування і реальний конституціоналізм»².

Конституційний Суд України (далі — КСУ), спираючись на світову та вітчизняну науку, доктринально та офіційно (у формі правової позиції) визначив, що «право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права...» КСУ також зробив спробу визначити зміст основоположного конституційного принципу верховенства права через панування права в суспільстві. «Верховенство права вимагає від держави його втілення ... зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо» (підпункт 4.1 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання).

Одночасно конституційна юстиція є вагомим «споживачем» доктрини та нерідко використовує її як вирішальний аргумент для прийняття рішення. Зазвичай у мотивувальній частині, що є «головною у рішенні» КСУ та «в якій він закладає

¹ Селіванов А. Законодавча влада і конституційне правосуддя в Україні / А. Селіванов // Право України. — 2009. — № 5. — С. 26.

² Крусс В. Н. К теории пользования конституционными правами и свободами человека / В. Н. Крусс // Государство и право. — 2004. — № 6. — С. 14.

правові позиції» (з окремої думки судді Конституційного Суду України В. Кампа стосовно Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2010 року № 4-рп/2010), наводиться обґрунтування доктриною або правовою позицією, що має зміст та значення правової доктрини, за формулою: «Конституційний Суд України виходячи з ... правової доктрини ... та своєї позиції» (пункт 4.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху). Ця сама формула зберігається в окремих думках інших суддів: «Відповідно до конституційної доктрини України Президент України не віднесений до жодної з гілок влади. Виходячи з цього підстави стверджувати, що така правова модель створює передумови для втручання у внутрішню діяльність судової влади, відсутні» (окрема думка судді Конституційного Суду України В. Бринцева стосовно Рішення КСУ № 1-рп/2007 від 16 травня 2007 року); «Деякі висновки Суду суперечать доктринальним підходам теорії змагальності» (окрема думка судді Конституційного Суду України М. Маркуш стосовно Рішення КСУ № 16-рп/2009 від 30 вересня 2009 року). Так само зазвичай обґрунтовуються терміни, поняття, якими оперує КСУ, виокремлюється їх зміст щодо «доктринального варіанта поняття» (пункт 3 Ухвали від 6 червня 2002 року № 32-у/2002).

У зарубіжних країнах ці формулювання іноді підносяться до рівня закону. «В кожному випадку необхідно дотримуватися доктрини, що впливає з рішень та ухвал, прийнятих при розгляді заяв та питань про неконституційність» (частина друга статті 40 Органічного Закону Іспанії). Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон), на жаль, не містить спеціальних вказівок щодо значення й ролі доктрини під час прийняття актів КСУ. Це має бути враховано під час прийняття змін до нього, проект яких перебуває у провадженні парламенту. Проте чинний Закон опосередковано визнає важливість доктрини та визначає, зокрема, експертів учасниками конституційного провадження (частина перша статті 55 Закону, частина друга статті 32 Регламенту КСУ), надає органу конституційної юрисдикції можливість утворювати тимчасові комісії за участю фахівців у відповідних галузях права (стаття 34 Закону), призначати експертизу в справі (частина третя статті 54 Закону), уповноважує суддів на одержання інформації, у тому числі фахової та експертної (частина друга статті 19 Закону), передбачає посаду наукового консультанта судді Конституційного Суду України (стаття 25 Закону).

Ці приписи і практика КСУ, зміст окремих думок суддів дають підстави вважати доктрину джерелом права¹, роль якої для КСУ саме як «джерела права зростатиме»² аж до того, щоб визначати його як «суд доктринального права»³.

¹ Див.: Белкин А. А. Комментарии к решениям Конституционного Суда Российской Федерации 1992–1993 / А. А. Белкин. — СПб., 1994. — С. 9–10. Докладніше див.: Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко. — К.: Юридична думка. — 2008. — С. 262 та наст.

² Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 2. — С. 16.

³ Кампо В. М. Яким бути сучасному підручнику з конституційного права / В. М. Кампо // Голос України. — 2001. — 26 лют.

Доктрина у діяльності конституційної юстиції потребує правильного розуміння її змісту й ролі, подолання її необмеженості як «вчення, наукової або філософської теорії, системи поглядів, керівної політичної програми», сукупності або системи знань про те чи інше правове явище¹ та чіткого відокремлення її від «чистої» теорії, науки, навіть її прикладної частини, або від констатації зв'язку теорії та практики, наукового забезпечення, обслуговування практики, супроводження практики науковою теорією, доктринального супроводження практики.

Проте не кожна теорія виконує функцію доктрини — «доктринальне... пов'язане з практичною діяльністю»². Образно кажучи, доктринальною є теорія, «перекінута» на практику, «вплетена» в неї. Тому навряд чи є сенс характеризувати доктрину як взагалі наукову теорію, а у разі її політичного, правового та іншого визнання іменувати «офіційною доктриною». Насправді наукова теорія є доктринальною лише в тій частині, «що одержує визнання через втілення її положень у програмні документи політичного характеру, нормативні правові акти, договірні та звичаєві норми, рішення органів державної влади та самоврядних спільнот»³, знаходить відображення або слугує підставою для прийняття судових рішень чи формулювання правових позицій суду. Як слушно стверджує Т. Пряхіна, «доктрина має практичну спрямованість у тому сенсі, що вона не тільки пропонує теоретичне обґрунтування проблем, що виникають, а й має реальну можливість безпосередньо впливати на державно-правове будівництво»⁴.

Переконливим прикладом практичного значення доктрини є Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України. Доктринальні постулати та правові позиції КСУ, що були використані у конституційному поданні, у самому Рішенні та його науковому аналізі⁵, вирішальним чином сприяють подоланню негативних наслідків дії Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (далі — Закон № 2222), що призвів до «адміністративної партократії ... дестабілізації суспільно-політичного розвитку» країни⁶ та, як зазначав Президент України В. Янукович, до «розбалансування»

¹ Юридична енциклопедія. Т. 2. — К. : Українська енциклопедія, 1999. — С. 273; Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 2. — С. 15.

² Селиванов А. А., Стрижак А. А. Вопросы теории конституционного правосудия в Украине: актуальные вопросы современного развития конституционного правосудия / А. А. Селиванов, А. А. Стрижак. — К. : Логос. — 2010. — С. 61.

³ Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации / Т. М. Пряхина. — М. : ЮНИТИ—ДАНА; Закон и право, 2006. — С. 9.

⁴ Там само. — С. 10–11.

⁵ Див., напр.: Орзіх М. Рестарт політичної реформи в Україні: науково-прикладні підстави та конституційно-правові наслідки / М. Орзіх // Юридичний вісник. — 2010. — № 4; Речицький В. Втілюючи принцип верховенства права: політико-правовий коментар положень Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України / В. Речицький // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 6.

⁶ Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні / Ю. Шемшученко // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. праць. — К. : Логос. — 2010. — С. 70.

ня та серйозної кризи влади». Ще гострішою є оцінка реформаторських змін Міністра юстиції України В. Лавриновича, який стверджує, що «модель, закладена у 2004 році, — це модель знищення держави»¹.

Обґрунтовуючи звернення до органу конституційної юрисдикції, суб'єкт права на конституційне подання слушно посилається на правові позиції КСУ, викладені у його рішеннях від 9 червня 1998 року № 8-рп/1998 у справі щодо внесення змін до Конституції України, від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою, від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом, від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 у справі про повноваження КСУ.

Пославшись на аналогічний, доктринальний за змістом підхід, застосований ним у Рішенні від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом, КСУ піддав конституційному контролю не зміст Закону № 2222, а процедуру його розгляду та ухвалення, неухильне дотримання порядку якої є гарантією конституційної законності, верховенства права, забезпечення стабільності конституційного ладу.

У цьому аспекті особливого практичного значення набуває принцип верховенства права у діяльності Верховної Ради України — єдиного органу законодавчої влади, яка у законотворчій діяльності має надавати пріоритет принципам права, правовим цінностям порівняно з політичною доцільністю, тобто можливе прагнення парламенту до політизації власних рішень має бути обмежене владою права, принципом верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України). Втім, як вбачається з аналізу стенограми засідання № 48 (2004 рік) Верховної Ради України, Закон № 2222 був прийнятий виходячи насамперед з принципу політичної доцільності, для «зняття всіх проблем» (із виступу народного депутата Г. Самофалова), подолання політичної кризи, «зняття напруги в державі» (із виступу народного депутата А. Козловського); його прийняття відбувалося як «акт консолідації, акт примирення» (із виступу Голови Верховної Ради України В. Литвина).

Ще в одному з перших своїх рішень від 26 лютого 1998 року № 1-рп/1998 Конституційний Суд України звертався до доктрини «політичної доцільності» як критерію для відмови у розгляді ним справи. Ця доктрина аналогічна доктрині «політичного питання», що була сформульована в рішенні Верховного Суду США в 1962 році і на підставі якої політичним вважається питання, яке: а) можна віднести до компетенції політичного органу; б) неможливо врегулювати в порядку звичайного слухання справи в суді; в) неможливо вирішити без класифікації політичних дій; г) прийняття судом рішення можливе тільки в разі виявлення неповаги до політичних органів влади. Практично всі ці ознаки наявні в Законі № 2222.

Крім того, порушення конституційного порядку виявилось у прийнятті Закону № 2222 через «пакетне» голосування як «комплексного вирішення проблем» (із

¹ Цит. за: *Рахманін С.* Прості питання // Дзеркало тижня. — 2010. — 14 серп.

виступу народного депутата В. Надраги), тобто шляхом проведення одного голосування за прийняття кількох законів.

Конституція України за своєю природою посідає особливе місце в системі конституційного законодавства, тому неприпустимим та таким, що порушує принцип верховенства права та Конституцію, є прийняття Закону № 2222 одночасно (єдиним голосуванням) з іншими законами. Виходячи з доктрини установчої влади та обґрунтованих нею особливостей Основного Закону, спираючись на правову позицію Конституційного Суду України щодо юридичної природи Конституції, згідно з якою «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу» (пункт 2 мотивувальної частини Рішення від 30 жовтня 1997 року № 4-зп), а також враховуючи положення Конституції України про порядок внесення до неї змін (розділ XIII), є підстави стверджувати, що закони про внесення змін до Конституції України фактично є конституційними законами.

Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», який було прийнято разом із Законом № 2222, безумовно, також є конституційним законом, але за юридичною природою не може ототожнюватися із законами про внесення змін до Конституції України (які за правовою позицією КСУ стають частиною Конституції), тому прийняття цих різних за суттю, правовою природою, процесом прийняття, наслідками законів єдиним, так званим пакетним голосуванням порушує ієрархічну цілісність законодавства України.

Сумніви щодо конституційності Закону № 2222 виникають також у результаті аналізу процесу його прийняття та зіставлення з вимогами, встановленими чинною Конституцією України до процедури внесення до неї змін. Тут потрібно звернутися до підпункту 4.4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, в якому зазначено: «Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України... Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, є неконституційними і незаконними».

Крім зазначених доводів суто правового (процесуального) характеру, Конституційний Суд навів висновки європейських та вітчизняних публічних інститутів, у яких йдеться про порушення при прийнятті Закону № 2222 принципів демократичної держави і верховенства права. З цього приводу є сенс звернути увагу також на позиції Генерального секретаря Ради Європи, який попереджав, що «ми сприймемо тільки ті зміни Конституції, які будуть прийняті виключно конституційним шляхом», та Парламентської асамблеї Ради Європи, яка, нагадуючи про свої резолюції № 1346 (2003) та 1364 (2004), де вона наголосила, що під час внесення змін до Конституції України має бути суворо дотримано всіх положень чинної Конституції, висловила глибокий жаль, що конституційні зміни від 8 грудня

2004 року, схвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи, було прийнято без попереднього розгляду КСУ, як це передбачено статтею 159 української Конституції та як витлумачено в рішенні КСУ від 1998 року. Тому Парламентська асамблея «наполегливо закликає органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам»¹.

Конституційний Суд України фактично реалізував ці рекомендації авторитетних європейських структур, визнавши неконституційним Закон № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення, що означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222 (пункт 6 мотивувальної частини Рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010).

Це повністю відповідає частині другій статті 152 Конституції України та правовій позиції КСУ, встановленій у Рішенні від 24 грудня 1997 року № 8-зп, де зазначено, що «закони, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю» (пункт 4 мотивувальної частини). І найголовніше — Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 «забезпечує стабільність конституційного ладу в Україні, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, цілісність, непорушність та безперервність дії Конституції України, її верховенство як Основного Закону держави на всій території України» (пункт 6 мотивувальної частини). Керуючись цим Рішенням, маємо можливість, як зазначив Президент України В. Янукович, використати Конституцію України 1996 року як «основу для змін»², науково обґрунтованих, практично необхідних конституційних перетворень в Україні.

Таким чином, наведене Рішення КСУ — яскравий приклад застосування доктринальних підходів, які не тільки мають практичну спрямованість для теоретичного обґрунтування проблем, що виникають, а й містять реальну можливість вирішально впливати на державно-правове будівництво³, на процеси модернізації та реформування конституційного ладу в Україні.

Таким чином, практика Конституційного Суду України щодо формування правових позицій, «що для вітчизняної правової системи є доктринальними»⁴,

¹ Див.: Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р., п. 5; Цит. за: Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід / М. П. Орзіх // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 2(7). — С. 151; Доповідь ПАРЕ щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюції ПАРЕ №1466 та Рекомендацій ПАРЕ № 1722 від 5 жовтня 2005 року: док. 10676 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov>.

² В Європе настаивают на проведении конституционной реформы [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://vv.news.info/news/60381V> — europe-nastaiaynt-na-provedenii.

³ Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации / Т. М. Пряхина. — М. : ЮНИТИ—ДАНА; Закон и право, 2006. — С. 11

⁴ Барабаш Ю. Демократія в системі цінностей конституційного ладу (за матеріалами практики Конституційного Суду України) / Ю. Барабаш // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 5. — С. 89.

свідчить одночасно про креативну роль та «споживчі» функції цього органу стосовно доктрини. Нерідко в мотивувальній частині рішень Конституційного Суду, окремих думках суддів сформульовано положення, які не лише використовуються на практиці з огляду на обов'язковість його рішень, а й відразу привертають увагу юридичної спільноти, дають поштовх для розвитку юридичної науки. Іноді ці положення викликають сумніви у науковців і практикуючих юристів та стають предметом наукових дискусій, що теж є позитивним. Постійне зростання науково-прикладного інтересу до діяльності Конституційного Суду є закономірним навіть тоді, коли його рішення називають «обурливими»¹ або такими, що втручаються в компетенцію інших органів державної влади².

Тому природними й корисними для теорії, практики та для самого КСУ є наукові оцінки його діяльності критичного характеру або такі, що не збігаються з обґрунтуванням його рішень чи окремих думок суддів. Можна стверджувати, що такі оцінки, хоча й відображають погляди окремого науковця чи наукового колективу та можуть бути недостатньо доведеними, відіграють позитивну роль у розвитку науки, знаходять певне відображення в практиці Конституційного Суду та іноді трансформуються в доктринальні правові позиції.

¹ Косенюк А. «Возмутительное» решение КСУ / А. Косенюк // Юридическая практика. — 2009. — № 34 (609). — С.10.

² Див., напр.: Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селіванов. — К.: Вид. Дім «Ін Юре». — 2008. — С. 13 та наст.; Портнов А. В. Теоретичні основи формування конституційного судочинства в Україні / А. В. Портнов. — К.: Логос, 2008. — С. 6–7; Веніславський Ф. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу / Ф. Веніславський // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 2. — С. 135–136; Інформаційна записка доповідачів про їх візит в Україну 14–16 січня 2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/gefanItArt—SiteView.asp?GD 7'52>.

Роль Конституційного Суду України у процесі формування та реалізації національної доктрини конституційної держави

П. Стецюк

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук,
доктор права,
заслужений юрист України

Відзначаючи двадцяту річницю проголошення державної незалежності України, маємо добрий привід для критичного осмислення як 15-річного досвіду функціонування в країні чинного Основного Закону держави, так і низки конституційно-правових інститутів, заснування яких було зумовлене саме Конституцією України. Серед новостворених інститутів чільне місце в конституційно-правовій системі України відведено Конституційному Суду України¹, з початком діяльності якого сьогодні небезпідставно пов'язується завершення процесу формального перетворення «пострадянської» України на сучасну конституційну державу.

«Конституційна держава», разом із «конституцією» та «конституціоналізмом», безперечно, належить до цивілізаційних надбань сучасного демократичного світу. Вона, на думку В. Старосольського, «є тільки одним із «історичних типів» держави, «дитиною» раціоналізму XVII–XVIII століть, символом віри в людський розум, абсолютний та незмінний», в основу якого було насамперед покладено «народну суверенність, поділ властей та права людини»². Характерною ознакою такої держави вважалася наявність конституції (передусім як закону, що обмежує права глави держави, визначає принципи організації та діяльності державного апарату, ставлення громадян до держави і держави до громадян), «народного представництва» (як законодавчого органу) та системи поділу влади (на законодавчу, що належить «народному представництву», виконавчу, яку мають глави держав й уряду, та судову, що належить незалежним суддям)³. Згодом, на думку

¹ Конституційний Суд України розпочав свою діяльність 18 жовтня 1996 року, коли на засіданні Верховної Ради України склали присягу перші 16 (з передбачених Конституцією України 18) суддів Конституційного Суду України. На той час 6 суддів було призначено Президентом України, 4 — обрано Верховною Радою України та 6 — з'їздом суддів. Однак тільки з 1 січня 1997 року Конституційний Суд України почав приймати до розгляду конституційні подання та конституційні звернення, а перше рішення у конкретній справі було прийнято ним 13 травня 1997 року (Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243²¹, 243²², 243²⁵ Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата).

² Старосольський В. Політичне право : курс лекцій / Український техніко-господарський інститут. — Регенсбург–Новий Ульм, 1950. — С. 153, 330–332.

³ Див.: Базилевич С. Е. Поняття та суть конституції // Степан Базилевич (1898–1987). Життя та науково-педагогічна діяльність. Спогади. Вибрані статті. — Л., 1998. — С. 23–24.

професора Франкфуртського університету Р. Штайнберга, концепція конституційної держави незмінно охоплюватиме три основні елементи: перший, «найпростіший і найстарший», — держава (це гарант впевненості й безпеки кожного її члена окремо і всіх їх разом); другий — конституційна держава (це держава правова); третій — обов'язкова наявність у конституційній державі демократичного порядку здійснення державної влади¹. З часом такий підхід буде втілено у так званих конституційних характеристиках держави — положеннях, які на найвищому нормативному рівні концептуально узагальнюють засади державного ладу та розкривають сутність держави власне як конституційної².

З розвитком самої конституційної держави (тобто з еволюцією її змісту) перелік цих характеристик постійно розширювався й у другій половині минулого століття містив «класичний набір»³, за наявності якого більшість держав прагнули ідентифікувати себе як держави демократичні, правові та соціальні. Водночас у конституційно-правовій практиці деяких країн почали з'являтися «додаткові», на наш погляд, конституційні характеристики, наприклад, такі визначення держави, як «світська», «мультиетнічна», «багатокультурна», «екологічна» тощо. Проте форма викладу відповідних конституційних положень у кожному конкретному випадку мала свої особливості, обумовлені різними чинниками. Так, наприклад, Республіка Польща проголошує себе демократичною правовою державою, що здійснює принципи соціальної справедливості (стаття 2 Конституції Республіки Польща)⁴, Франція є неподільною, світською, соціальною, демократичною Республікою, яка забезпечує рівність перед законом усіх громадян, без різниці походження, раси чи релігії, та поважає всі віросповідання (стаття 1 Конституції Французької Республіки)⁵, а Республіка Казахстан «утверджує себе» демократичною, світською, правовою і соціальною державою, вищими цінностями якої є людина, її життя, права і свободи (частина перша статті 1 Конституції Республіки Казахстан)⁶. При цьому, як слушно зазначає сучасний німецький конституціоналіст Й. Ізензее, «основні закони подають тільки фрагментарну картину конституційної держави, вони не передбачають її детального опису»⁷. Конкретизація відповідних положень у частині сутності тих чи інших «конституційних характери-

¹ Steinberg Rudolf. Der ökologische Verfassungsstaat. — Frankfurt am Main : Suhrkamp. 1998. — S. 126.

² Див.: Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. — М. : ИНФРА-М, 1996. — С. 109–123; Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины : учеб. пособ. — Х. : Факт, 1999. — С. 35–44; Стецюк П. Конституційні характеристики України (спроба формально-юридичного аналізу) // Вибори і демократія. — 2004. — № 1. — С. 29–35.

³ Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник. — М. : Эксмо, 2005. — С. 282.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. — 1997. — Nr. 78. — Poz. 483.

⁵ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года // Конституции государств Европейского Союза / под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. — М. : ИНФРА-М–НОРМА, 1997. — С. 665.

⁶ Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. — Алма-Аты : Раритет, 2010. — С. 9.

⁷ Государственное право Германии / сокр. пер. с нем. семитом. изд. — Том 1. — М. : Институт государства и права РАН, 1994. — С. 8.

стик» держав, через які, власне, і розкривається зміст відповідних національних доктрин¹, як правило, здійснюється в процесі законодавчої та, частково, правозастосовної діяльності певних державних органів. Аналогічна ситуація склалася і в конституційно-правовій практиці сучасної України.

Основним Законом нашої держави чітко визначено чотири базові («класичні») конституційні характеристики України. Йдеться про визначення останньої суверенною, демократичною, соціальною та правовою державою (стаття 1 Конституції України). Однак цими конституційними положеннями, на наш погляд, окреслено основу (фундамент) національної доктрини конституційної держави. Зазначені положення певною мірою деталізовано так званими додатковими конституційними характеристиками, наявними в тексті Основного Закону, а також спробою конституцієдавця викласти зміст статті 1 Конституції України в інших конституційних нормах (статті 3, 5, 8, 9 та інших).

Підтвердженням наявності в Основному Законі держави так званих додаткових конституційних характеристик є насамперед положення частини другої статті 2 Конституції України, за яким «Україна є унітарною державою», та частина перша статті 5 Конституції України («Україна є республікою»). Ці норми фактично деталізують (уточнюють) базове розуміння змісту таких конституційних характеристик України, як визначення держави «суверенною» та «демократичною». На підставі аналізу положень статті 35 Конституції України (конституційне право на свободу світогляду і віросповідання) можна стверджувати про світський характер сучасної України, а з урахуванням положень абзацу третього Преамбули, статей 10, 11, 12 та частини другої статті 133 Конституції України можна говорити про національний характер нашої держави². Водночас наявність у тексті Основного Закону положень статті 16, відповідно до якої забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави, та статті 50 Конституції України (конституційне право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та гарантії вільного доступу до інформації про стан довкілля) дає підстави стверджувати про можливе декларування України також державою «екологічною»³. За такого підходу були б найбільш повно

¹ Детальніше див.: *Пряхина Т. М.* Конституционная доктрина Российской Федерации : науч. издание / Т. М. Пряхина ; науч. ред. В. О. Лучин. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. — С. 7–41; *Тодика Ю. М.* Конституція України: проблеми теорії та практики : монографія. — Х. : Факт, 2000. — С. 144–151.

² Див. детальніше: *Мала енциклопедія етнодержавознавства* / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; редкол. : Ю. І. Римаренко (відп.ред.) та ін. — К. : Довіра; Генеза, 1996. — С. 540; *Основи етнодержавознавства* : підр. / за ред. Ю. І. Римаренка. — К. : Либідь, 1997. — С. 284–291; *Конституційне право України* / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К. : Український центр правових студій, 1999. — С. 70–72; *Стецюк П. Б.* Україна як національна держава (спроба конституційно-правової характеристики) // Декларація про державний суверенітет України як передумова її незалежності та демократичного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 року / редкол. : Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. — Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. — С. 51–53.

³ У 2007 році «екологічною» державою проголосила себе Чорногорія (стаття 1 Конституції Республіки Чорногорія), тоді як у конституціях низки європейських країн містяться безпосередні положення «екологічного спрямування» (стаття 20а Основного Закону ФРН, стаття 55 Конституції Словачької Республіки та ін.). Саме набуття країнами статусу «екологічних», на думку професора Р. Штайнберга, найбільше відповідало б сучасним тенденціям розвитку конституційної держави.

враховані також і ті загальні тенденції розвитку сучасного конституціоналізму, в яких питання його екологізації об'єктивно виходять на перший план¹.

Таким чином, конституцієдавець на загальнонормативному рівні навів визначення України як конституційної держави, встановивши при цьому основу (фундамент) національної доктрини конституційної держави. Отже, Україна — це суверенна національна унітарна держава. Це демократична держава з республіканською формою правління, яка належним чином забезпечує свободу світогляду та віросповідання (тобто світська держава). Україна є соціальною державою, яка, серед іншого, своїм прямим обов'язком визнає забезпечення екологічної безпеки (екологічна держава). Україна проголошується правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права.

Однак усі ці положення мають загальний характер і за своєю внутрішньою природою є радше теоретико-доктринальними явищами, які не завжди однаково розуміють навіть науковці. Звідси цілком зрозумілими є можливі проблеми, пов'язані із застосуванням зазначених конституційних приписів на практиці. Органом, який може суттєво допомогти у розв'язанні цієї проблеми, є Конституційний Суд України. Такий висновок випливає з аналізу як самої політико-правової природи Конституційного Суду України, його місця та ролі в системі органів державної влади, так і з обсягу повноважень, а також завдань, передбачених для нього чинним законодавством.

Основний Закон визначає Конституційний Суд України єдиним органом конституційної юрисдикції в державі (частина перша статті 147), компетенцію якого встановлено самою Конституцією України та частково окремим законом (Закон України «Про Конституційний Суд України»²). Зміст повноважень Конституційного Суду України розкрито не лише у відповідному розділі Основного Закону, а й у деяких інших конституційних положеннях. Ці повноваження загалом відповідають сутності компетенції аналогічних органів у зарубіжних країнах, які традиційно відносять себе до держав конституційних. У їх основу покладено так звані традиційні, або класичні, повноваження органів конституційної юрисдикції країн континентальної Європи. У контексті діяльності Конституційного Суду України до них, зокрема, можна віднести повноваження щодо вирішення питання про конституційність законів та інших правових актів парламенту, актів глави держави та актів уряду. Слід наголосити, що реалізація саме цих повноважень становить зміст явища судового конституційного контролю в Україні у вузькому значенні цього поняття, а сама оцінка відповідних правових актів стосовно їхньої відповідності конституції вважається основною (титальною) функцією органів конституційної юрисдикції як таких³. До «традиційних» повноважень також можна віднести тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України. Варто, однак, зауважити, що Конституційний Суд України має право тлумачити не лише Консти-

¹ *Екологічна Конституція Землі. Методологічні засади* / за ред. акад. НАН України, д-ра екон. наук, проф. Ю. Ю. Туниці. — Л.: РВВ НЛТУ України, 2011. — С. 109–110.

² *Закон України «Про Конституційний Суд України»* // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 727.

³ *Шаповал В. М., Скомороха В. Є. Конституційний Суд України* // *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укреникл. — Т. 3. — 2001. — С. 283.

туцію України, а й закони держави. При цьому в усіх випадках завданням Конституційного Суду України, відповідно до статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України», є виключно гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій її території¹. Беручи до уваги викладене, а також те, що Конституційний Суд України одночасно є «органом правосуддя, незалежним від інших органів державної влади та підпорядкованим тільки Конституції, /.../ та одним із вищих конституційних органів держави»², і те, що здійснюваний ним контроль «за характером і змістом є конституційним, а за загальними формами — «судовим»³, можна говорити про наявність у Конституційного Суду України реальних можливостей впливати як на загальний процес формування сучасного українського конституціоналізму⁴, так і на розвиток національної доктрини конституційної держави зокрема. З огляду на це надзвичайно важливим є офіційне тлумачення Конституційним Судом України тих положень Основного Закону держави, в яких міститься перелік її «конституційних характеристик» або ж деталізація останніх.

Ще в одному з перших своїх рішень Конституційний Суд України звернув увагу на одну зі складових конституційної характеристики України як правової держави — принцип поділу влади. «Стаття 6 Конституції України, закріплюючи одну з найважливіших засад правової держави — принцип поділу влади, одночасно визначає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Ця вимога проводиться також у частині другій статті 19 Конституції України, яка зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»⁵. В іншому рішенні предметом аналізу став принцип верховенства права — складова конституційної характеристики України як правової держави. З цього приводу єдиний орган конституційної юрисдикції, зокрема, зазначив, що «відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті пере-

¹ Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 727.

² Козюбра М. І. Конституційний суд в системі органів державної влади. Державно-правова реформа в Україні. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. — С. 22–23.

³ Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія. — К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. — С. 72–73.

⁴ Стецюк П. Б. Конституційний Суд України як суб'єкт формування сучасного українського конституціоналізму (до постановки проблеми) // Право України. — 2010. — № 6. — С. 70–74.

⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 року № 2-рп/99 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 343–344.

дусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства»¹. При цьому Конституційний Суд України неодноразово акцентував увагу на самій природі конституційних норм, а також на ролі Конституції України в процесі утвердження нашої держави як правової. «Згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України норми Конституції України є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти»². Сама ж Конституція України «як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення»³. А закони, як зазначає Конституційний Суд України, «є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади — Верховної Ради України. Це зумовлює їх субординацію відносно Конституції України»⁴. Водночас оскільки Україна проголошена правовою державою, то, на думку Конституційного Суду України, в ній повинна існувати «сувора ієрархія нормативних актів, відповідно до якої постанови та інші рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів»⁵.

¹ *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 314.*

² *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 374.*

³ *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику» (справа про електроенергетику) від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 176.*

⁴ *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Баробаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 року № 4-зп/97 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 41.*

⁵ *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 93 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого пункту 2 про визначення стажу наукової роботи «з дати присудження наукового ступеня або присвоєння вченого звання» Постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік посад наукових працівників державних наукових установ, організацій та посад науково-педагогічних працівників державних вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, перебування на яких дає право на одержання пенсії та грошової допомоги при виході на пенсію відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 27 травня 1999 року (справа щодо стажу наукової роботи) від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 438.*

Щодо розкриття сутності конституційної характеристики України як правової держави, то найбільшу увагу Конституційний Суд України звернув на забезпечення захисту й охорони прав і свобод людини і громадянина в Україні, що відображено в багатьох його рішеннях. При цьому єдиний орган конституційної юрисдикції, як правило, звертає увагу на різні аспекти цієї проблематики. Так, у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Конституційний Суд України зазначив, що «Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загально визнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав (стаття 1, частина друга статті 3, статті 21, 22, 64 Конституції України)»¹. В іншому ж випадку Конституційний Суд наголосив, що «обов'язком правової держави є, зокрема, невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання, «за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» (частина перша статті 36 Конституції України). Тим самим Конституція України встановила межі втручання держави в реалізацію права громадян на свободу об'єднання. Пункт 11 частини першої статті 92 Конституції України передбачає, що виключно законами визначаються «засади утворення і діяльності... об'єднань громадян». Інші, менш загальні питання реалізації права на свободу об'єднання в громадянському суспільстві не підлягають державному регулюванню і мають вирішуватися на вільний розсуд його членів»². При цьому для всіх без винятку ситуацій «важливу роль у забезпеченні реалізації, захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина в Україні як демократичній, правовій державі відведено праву особи на правову допомогу, закріпленому у статті 59 Конституції України. Це право є одним із конституційних, невід'ємних прав людини і має загальний характер»³.

Не менш деталізованими є акти Конституційного Суду України в частині розкриття змісту окремих аспектів конституційної характеристики України як демо-

¹ Пункт 5.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2005 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 116.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частин другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 96–97.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2009. — К.: Ін Юре, 2009. — С. 327.

кратичної держави. За п'ятнадцятирічну діяльність Конституційний Суд неодноразово торкався питання висвітлення змісту більшості загально визнаних складових інституту демократичної держави як такої, зокрема реалізації громадянами України активного та пасивного виборчого права, функціонування інститутів прямої та представницької демократії, місцевого самоврядування тощо. При цьому, як правило, звертав увагу на те, що Україна є не тільки «демократичною, правовою державою», а також і «республікою», що саме в такій державі «єдиним джерелом влади є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», а «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»¹. При цьому окремо зазначається, що «визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх обрання та призначення»².

Функціонування і розвиток місцевого самоврядування, на думку Конституційного Суду України, є визначальним для будь-якої демократичної держави³. Тому цей інститут є не тільки «важливою ознакою демократичного устрою держави», а й обов'язковою «складовою її конституційного ладу». Виходячи з того що місцеве самоврядування визнається і гарантується на конституційному рівні, є однією із форм здійснення народовладдя (частина друга статті 5, стаття 7 Конституції України), єдиний орган конституційної юрисдикції вважає, що «конституційне призначення місцевого самоврядування полягає у праві територіальних громад як безпосеред-

¹ *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010* // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2010 / уклад. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко ; відп. ред. А. С. Головін. — К.: Логос, 2010. — С. 206–207.

² *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009* // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2009 / уклад. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко ; відп. ред. А. А. Стрижак. — К.: Ін Юре, 2009. — С. 122.

³ *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001* // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 491.

ньо, так і через органи місцевого самоврядування (ради та їх виконавчі органи) саможостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частини перша, третя статті 140 Основного Закону України)»¹.

Значна частина рішень Конституційного Суду України присвячена захисту соціальних прав громадян України. Відповідно Конституційний Суд неодноразово висвітлював питання змісту та сутності такої конституційної характеристики нашої держави, як «соціальна держава», наголошуючи, що «Україна як соціальна держава, зміст і спрямованість діяльності якої визначають права і свободи людини та їх гарантії, проголосила право громадян на належні, безпечні і здорові умови праці, соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника тощо. Право на соціальний захист гарантується, зокрема, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення»². В соціальній державі, на думку Конституційного Суду України, політика спрямовується на створення умов, що забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. При цьому утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком такої держави, а діяльність її правотворчих і правозастосовних органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм конституції³.

Україна саме як соціальна держава, на думку Конституційного Суду України, взяла на себе зобов'язання щодо соціального захисту громадянина, забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї⁴. Вона проголосила право громадян на належні, безпечні і здорові умови праці, со-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Акціонерного товариства «Страхова компанія «Аванте» щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 1 Закону України «Про систему оподаткування», статті 15 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 16 лютого 2010 року № 5-рп/2010 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2010 / уклад. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко ; відп. ред. А. С. Головін. — К. : Логос, 2010. — С. 114.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України у Кіровоградській області про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 34 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (справа про відшкодування моральної шкоди Фондом соціального страхування) від 27 січня 2004 року № 1-рп/2004 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 10.

³ Пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2005 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 180.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини сьомої статті 22 Закону України

ціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника¹. При цьому надзвичайно важливим є те, що, утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права².

Наведене є тільки фрагментарним оглядом внеску Конституційного Суду України у розвиток національної доктрини конституційної держави, зокрема щодо деталізації таких її конституційних характеристик, як правова, демократична та соціальна держава. В низці актів Конституційного Суду України є положення, що стосуються часткового розкриття змісту (деталізації) й інших конституційних характеристик України (наприклад, як «суверенної», «національної» та «унітарної» держави). Крім того, окремо слід зазначити, що, виконуючи іншу, не менш важливу порівняно з тлумаченням Конституції України функцію, вирішуючи питання про відповідність Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Конституційний Суд України не допускає «невілювання у правовий спосіб» конституційних характеристик нашої держави. Прикладів останнього достатньо, а найбільш резонансною щодо цього була справа про смертну кару.

Все це прямо свідчить про потенційну можливість та реальну участь єдиного органу конституційної юрисдикції як у процесі формування (зокрема, наповнення реальним змістом) національної доктрини конституційної держави, так і в реалізації її на практиці. Варто зазначити, що реальні можливості Конституційного Суду України в цьому плані, зрештою, як і в здійсненні інших його повноважень, суттєво обмежені низкою причин об'єктивного та суб'єктивного характеру.

«Про пожежну безпеку» (справа щодо права на пільги) від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 458.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «б» підпункту 4 пункту 3 статті 7 Закону України «Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», пункту 1, абзацу третього пункту 5, пункту 9, абзаців другого, третього пункту 10, пункту 11 розділу I Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (справа про страхові виплати) від 8 жовтня 2008 року № 20-рп/2008 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2008 / відп. ред. канд. юрид. наук А. А. Стрижак. — К.: Ін Юре, 2008. — С. 351.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2007 / відп. ред. канд. юрид. наук А. А. Стрижак. — К.: Ін Юре, 2008. — С. 112–113.

Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні

П. Ткачук

заступник Голови Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Сучасне суспільство — це спільнота вільних, наділених гідністю і честю освічених людей. Сьогодні кожна людина повинна мати можливість вільно і всебічно розвивати свою особистість, а держава зобов'язана забезпечувати таке прагнення. Тому немає сумніву, що орієнтирами суспільного розвитку мають бути права і свободи людини, її недоторканність та безпека, сукупність матеріальних і моральних цінностей, що дають їй можливість на гідне та змістовне земне життя.

Визнавши людину найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи змістом і спрямованістю діяльності держави, Конституція України визначила такий статус особи, такі відносини людини і держави, які є характерними для сучасного демократичного світу. Адекватною формою захисту такого статусу людини, її фундаментальних цінностей стало запровадження в Україні конституційної юстиції і забезпечення права кожного звертатися до її органів.

Створення Конституційного Суду України знаменувало собою вибір європейської моделі конституційного контролю, характерною особливістю якої є те, що конституційний контроль здійснюється централізовано спеціальним судовим органом, який не входить до системи судів загальної юрисдикції і не має з ними відносин субординації. Головним завданням Конституційного Суду України є забезпечення верховенства Конституції України шляхом перевірки й оцінки на відповідність Конституції України законів та інших нормативних актів. Наведені характеристики єдиного органу конституційної юрисдикції, наявність у нього двох форм контролю (попереднього й наступного), виключне право на офіційне тлумачення Конституції і законів України, загальна обов'язковість його рішень і висновків, втрата чинності актами (їхніми частинами) з моменту прийняття рішення про їхню неконституційність визначають можливості Конституційного Суду України щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. Практична діяльність Конституційного Суду України також свідчить, що він наділений такими повноваженнями, які дають йому можливість здійснювати охорону Конституції України і забезпечувати захист основних прав і свобод людини.

На час прийняття Конституції України країни Західної Європи вже мали багатий досвід захисту конституційних прав громадян засобами конституційного контролю. Ті чи інші види конституційних скарг забезпечували прямий доступ громадян до конституційного правосуддя. Однак, на відміну від інших інститутів конституційного контролю, інститут конституційної скарги Україна не запозичила. Мабуть, у цьому виявлялася певна обережність, адже конституційна скарга вимагає копіткої процедури опрацювання, вивчення, аналізу великої кількості клопотань громадян, з яких до судового розгляду потрапляє дуже незначна частина (3–5 %).

Натомість Конституція України запровадила іншу форму безпосереднього доступу громадян до конституційного правосуддя — конституційне звернення, аналогів якої, на наш погляд, немає у жодній країні світу.

Професор А. Селіванов, підкреслюючи потребу прямого доступу громадян до конституційного правосуддя, зазначає, що саме вони як основний суб'єкт у державі повинні мати можливість усувати обмеження своїх конституційних прав¹. Слід погодитися і з тим, що право на правосуддя є лише тоді повним, коли включає можливість звернення до вищих судових органів країни².

П'ятнадцятирічна діяльність Конституційного Суду України не розставила всі крапки в питаннях прийнятності для України тієї чи іншої форми прямого доступу громадян до конституційного правосуддя з метою захисту своїх конституційних прав і свобод. Функціонування в Україні інституту конституційного звернення постійно супроводжується дискусіями щодо необхідності запровадження конституційної скарги.

Взагалі характерною ознакою ставлення до інституту конституційної скарги є те, що в країнах, де її немає, прагнуть до її запровадження, а в країнах, де конституційна скарга в тій чи іншій формі є, серйозно замислюються про її обмеження. Причинами цього, як уже неодноразово зазначалося, є великий потік індивідуальних звернень громадян до конституційних судів, що становлять 90–97 % кількості всіх справ, та їхня недостатня обґрунтованість — викладені у них факти порушень прав підтверджуються лише в 1–4 % випадків. Тому дійсно має місце перевантаження конституційних судів конституційними скаргами, що призводить до зниження ефективності їхньої діяльності, створює перешкоди у виконанні ними своїх функцій, у тому числі з захисту прав і свобод громадян³.

Водночас важливість цього інституту захисту прав і свобод людини не можна заперечувати. У свою чергу, Венеціанська комісія заявила, що вона підтримуватиме ініціативу країн, які прагнуть запровадити конституційну скаргу. З метою популяризації цього правозахисного інституту вона підкреслює такі його ознаки: конституційна скарга застосовується у випадку порушення основних прав і свобод людини; є додатковим засобом правового захисту і може бути подана після вичерпання основних засобів захисту; предметом оскарження може бути закон, акт органу управління, судові рішення, а також бездіяльність органів влади; скарга може бути подана будь-якою особою, яка вважає себе потерпілою в результаті порушення її основних прав і свобод.

Розглядаючи конституційну скаргу як форму прямого доступу громадян до захисту своїх прав і свобод, слід відзначити певні тенденції її розвитку. Голова Конституційного Суду Угорської Республіки П. Поцолай зазначає, що практика роз-

¹ Селіванов А. О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. — К. : УАІД «Рада», 2009. — С. 204–205.

² Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности : перев. с франц. — М. : Изд. группа «Прогресс — Универс», 1993. — С. 289.

³ Поцолай П. О европейских подходах к доступу к конституционному правосудию // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия. — Минск, 2010. — С. 29–37.

гляду конституційних скарг у конституційних судах європейських країн свідчить про перехід від контролю за конституційністю законів до контролю за застосуванням законів, що вказує на заміну контролю над законодавцем контролем над судовою владою. Таким чином, можна стверджувати, що конституційна скарга все більше стає формою захисту суб'єктивних прав громадян, який здійснюється шляхом конкретного конституційного контролю.

Чи є зазначена тенденція виправданою, покаже час. Але є побоювання, що крен конституційних судів у бік контролю за судовою владою може призвести до перетворення їх у найвищу інстанцію системи судів загальної юрисдикції з характерним для останніх прагматизмом у здійсненні правосуддя. Натомість конституційні суди мають високе призначення — бути виразниками ідей права, давати своє судження про відповідність закону праву, об'єктивно відображати таке розуміння права, яке є зліпком конкретних реалій сучасного життя, соціально-економічних, політичних та інших відносин, культурних традицій тощо¹. Це призначення конституційних судів реалізується насамперед шляхом тлумачення правових норм, особливо конституційних, а конституційне звернення як форма реалізації права громадян на отримання тлумачення Конституції і законів повною мірою йому відповідає.

У конституційному зверненні основним засобом захисту прав і свобод є офіційне тлумачення положень Конституції і законів України. Шляхом з'ясування і роз'яснення суб'єкту права на конституційне звернення, а також усім суб'єктам правовідносин відповідних норм позитивного права забезпечується розуміння, реалізація та захист (у судах загальної юрисдикції) суб'єктивного права громадян.

Суб'єктом права на конституційне звернення, як і в конституційній скарзі, є громадяни, іноземці, особи без громадянства, а також юридичні особи. Тобто доступ до конституційного правосуддя за конституційним зверненням забезпечується як в індивідуальному порядку, так і від юридично оформлених за виробничими, громадськими чи іншими інтересами угруповань людей.

Конституційне звернення, на відміну від окремих видів конституційних скарг, не вимагає використання яких-небудь попередніх засобів вирішення справи. Підставою для конституційного звернення до Конституційного Суду України фізичних та юридичних осіб є по суті наявність факту правової невизначеності у формі неоднозначного застосування судами чи органами державної влади положень Конституції та законів України.

У таких випадках кожна особа, вважаючи, що факт правової невизначеності у вказаній формі може призвести або вже призвів до порушень її конституційних прав і свобод, вправі безпосередньо звернутися до Конституційного Суду України з вимогою здійснити тлумачення неоднозначно застосованих правових норм. Очевидною перевагою конституційного звернення над конституційною скаргою є те, що шляхом тлумачення неоднозначних норм попереджується порушення суб'єктивних прав не лише суб'єкта права на конституційне звернення, а

¹ *Іванов Л. О соотношении философского анализа права и конституционного нормоконтроля // Сравнительное конституционное обозрение. — 2010. — № 5 (78). — С. 17.*

й прав сотень тисяч громадян, щодо яких мали застосовуватися ці норми. Натомість з конституційною скаргою особа може звернутися лише тоді, коли її права вже порушено і нею були використані основні засоби їх.

Інститут конституційного звернення, на нашу думку, є досить гнучким засобом забезпечення прав і свобод людини. Згідно з Законом України «Про Конституційний Суд України» єдиний орган конституційної юрисдикції може надати офіційне тлумачення неоднозначно застосованої норми або, виявивши в ній ознаки невідповідності Конституції України, визнати її неконституційною в одному й тому самому провадженні. Власне, закладений в основу діяльності Конституційного Суду України принцип верховенства права дозволяє йому лише з підстав правової невизначеності визнати таку норму (положення) закону неконституційною. Тобто в інституті конституційного звернення для забезпечення і захисту прав та свобод органічно поєднуються офіційне тлумачення і конституційний контроль без будь-яких додаткових процедур.

Проте слід зазначити, що сфера конституційного захисту основних прав і свобод людини у разі застосування конституційного звернення вужча, ніж у разі конституційної скарги. У разі конституційного звернення можна надати роз'яснення положень Конституції та законів і здійснити нормоконтроль лише щодо положень законів, тоді як в конституційній скарзі, окрім законів, нормоконтроль може здійснюватися і щодо підзаконних актів, судових рішень і бездіяльності органів влади. Однак слід зважати, що сфера нормоконтролю в різних видах конституційних скарг є різною і може поширюватися тільки на закони.

Не применшуючи значення конституційного звернення як форми прямого, індивідуального та колективного звернення громадян до Конституційного Суду України, слід визнати наявність деяких проблем, що утруднюють його застосування.

Перш за все це стосується поняття підстави для конституційного звернення, якою відповідно до закону є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України (неоднозначність)¹. Певний час вважалося, що неоднозначність як підставу для звернення до Конституційного Суду України необхідно виявляти у вищих судових інстанціях або в правозастосовній діяльності вищих органів державної влади. Однак якихось вимог щодо рівнів виявлення неоднозначності закон не встановлює. Тоді дійшли висновку, що неоднозначність може бути виявлена на будь-якому рівні органів державної влади, але правозастосування має бути відображено в їхніх актах і на рівні будь-якої судової інстанції за умови, що рішення суду набрало законної сили.

Врешті Конституційний Суд України став на позицію, що під неоднозначністю слід розуміти ситуацію, коли одна й та сама норма правового акта за однакових обставин застосовується органами державної влади по-різному. На наш погляд, і така позиція є дещо жорсткою та призводить до звуження доступу громадян до Конституційного Суду України. Вона передбачає, що правова невизначеність може бути усунена у разі, коли у суб'єктів правовідносин складуться однакові

¹ Стаття 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

(такі самі, ідентичні) обставини, тоді як поява неоднозначності — це вже факт порушення чийось суб'єктивних прав. У зв'язку з цим автор неодноразово пропонував в основу критерію прийняття конституційних звернень до розгляду покласти фактичну наявність труднощів у розумінні і відповідно правозастосуванні відповідної норми права.

Ще однією проблемою у реалізації права на конституційне звернення є підтвердження неоднозначності у правозастосовній діяльності органів державної влади. Конституційний Суд України став на позицію, що листи-роз'яснення Міністерства юстиції України, митних, податкових та інших органів не є актами правозастосування, а тому не свідчать про неоднозначність. Оскільки закон не встановлює якихось форм прояву неоднозначного застосування Конституції і законів, а сам факт неоднозначності, незалежно від її форми, вже є порушенням чийось прав, то попри суперечки науковців, що є актом правозастосування, для усунення правової невизначеності такі листи-роз'яснення слід брати до уваги.

На нашу думку, інститут конституційного звернення в Україні відповідає європейським стандартам прямого, індивідуального доступу громадян до конституційного правосуддя. Він дає можливість знати, розуміти, повною мірою реалізовувати громадянами свої конституційні права та забезпечувати їх захист. Водночас законодавче вдосконалення підстав для конституційних звернень і розширення можливостей застосування в цьому інституті нормоконтролю дасть змогу значно розширити доступ громадян до конституційного правосуддя. Власне, за таких умов конституційне звернення може бути українським варіантом європейської конституційної скарги. При цьому слід мати на увазі, що Конституційний Суд України визнав конституційне звернення як право громадян звертатися з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України (Висновок від 14 березня 2001 року № 1-в/2001)¹, а запровадження другої форми прямого доступу громадян до конституційного правосуддя — конституційної скарги — було б надмірним.

Водночас слід зазначити, що Конституція і чинне законодавство України передбачають можливості й опосередкованого доступу громадян до конституційного правосуддя, які за їх належного врегулювання можуть бути досить ефективними для захисту прав і свобод.

Однією з опосередкованих форм доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні є звернення до Конституційного Суду судів загальної юрисдикції. Статтею 83 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачено, що у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється. За таких умов відкривається конституційне провадження і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно.

Положення, що підставою для зупинення провадження у суді загальної юрисдикції є наявність спору щодо конституційності закону, свідчить, що ініціатором звернення з приводу конституційності закону може бути будь-який учасник судо-

¹ Висновок Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 12. — Ст. 494.

вого процесу або, власне, сам суд. Водночас це положення не викликає сумніву, що рішення про звернення для здійснення конституційного контролю приймає саме суд загальної юрисдикції, в якому розглядається спір.

Проте сталося так, що в законодавчій діяльності ця форма доступу громадян до конституційного правосуддя не знайшла належного розвитку, більше того, була дещо викривлена. Так, Цивільний процесуальний кодекс та Кодекс адміністративного судочинства України підставою для зупинення провадження у справі і направлення матеріалів для здійснення конституційного контролю визначили не наявність у суді спору щодо конституційності норми закону, а «виникнення у суду сумніву» щодо конституційності закону (стаття 8 Цивільного процесуального кодексу України, стаття 9 Кодексу адміністративного судочинства України). На наш погляд, таке, відмінне від Закону «Про Конституційний Суд України», формулювання не свідчить про можливість учасників процесу у суді загальної юрисдикції порушувати питання про перевірку закону на конституційність. Складається враження, що таке право має лише суд. Але ще гіршим є те, що господарсько-процесуальне і кримінально-процесуальне законодавство взагалі не містить норм, за якими у процесі відповідного судочинства його учасники або хоча б суд могли порушити питання про перевірку Конституційним Судом України сумнівної норми закону на її конституційність.

Ці колізії та прогалини в процесуальних законах є лише однією з причин, чому ця опосередкована форма доступу громадян до конституційного правосуддя за захистом прав не знаходить свого застосування в Україні.

Суттєвою причиною незатребуваності цієї форми доступу є неможливість судів загальної юрисдикції безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України з приводу перевірки сумнівної норми закону на її конституційність. Статтею 150 Конституції України встановлено, що суб'єктом права звернення до Конституційного Суду України з приводу перевірки законів та інших актів на їхню відповідність Конституції серед судових органів є лише Верховний Суд України.

На наш погляд, ситуація навколо цієї форми опосередкованого доступу громадян до конституційного правосуддя із завершенням судової реформи в Україні ще дещо ускладнилася. Відповідно до статті 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до системи судів загальної юрисдикції входять вищі спеціалізовані суди: з розгляду цивільних і кримінальних справ, з розгляду господарських справ, з розгляду адміністративних справ. Ці суди є судами касаційної інстанції і розглядають справи відповідної судової юрисдикції, узагальнюють відповідну судову практику, надають методичну допомогу спеціалізованим судам нижчого рівня з метою однакового застосування законів, а також дають їм рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства. Натомість Верховний Суд України таких повноважень вже не має (стаття 32).

Пленум вищого спеціалізованого суду має право за власної потреби цього суду приймати рішення про звернення до Верховного Суду України з питанням про направлення до Конституційного Суду подання щодо конституційності законів та інших правових актів. Проте вищий спеціалізований суд жодним чином не причетний до ініціювання та направлення звернень до Конституційного Суду України з цього питання своїми нижчими судами. Таким чином, в умовах, коли у

системі судів загальної юрисдикції сформувалися спеціалізовані суди на чолі з вищими спеціалізованими судами, виникає питання щодо участі вищих спеціалізованих судів в ініціюванні направлення до Конституційного Суду України подань про перевірку закону на конституційність. Адже саме вищі спеціалізовані суди, а не Верховний Суд України є найвищими інстанціями відповідної юрисдикції і саме вони можуть надавати методичну допомогу своїм нижчим судам щодо однакового застосування законів.

Отже, колізії та прогалини в законах, наявність інстанційності у зверненні до Конституційного Суду України роблять опосередкований (через суди загальної юрисдикції) доступ громадян до конституційної юстиції маломожливим. Тому не випадково до Конституційного Суду України за його п'ятнадцятирічну діяльність надійшло лише декілька подань Верховного Суду України за ініціативою судів загальної юрисдикції. Щоправда, Пленум Верховного Суду України у Постанові від 1 листопада 1996 року № 9 дав певні роз'яснення, як можуть діяти суди, коли у конкретній справі виникне питання про невідповідність закону, що застосовується, Конституції України. Однак ці роз'яснення мають рекомендаційний характер і не можуть бути правовою підставою для прийняття судами відповідних процесуальних рішень.

На наш погляд, усунення зазначених перешкод і надання можливості будь-якому суду загальної юрисдикції за власною ініціативою чи за ініціативою учасників судового процесу безпосередньо направляти до Конституційного Суду України подання про перевірку конституційності положень законів буде вагомим кроком у справі розширення доступу громадян до конституційного правосуддя. У разі вдосконалення цієї форми звернення можна розраховувати на кваліфікований підхід до виявлення сумнівних положень закону, обґрунтовану мотивацію їхньої неконституційності, можливість попередження неправомірних рішень судів, а тому і порушень прав і свобод громадян.

Варто дослідити можливості ще однієї опосередкованої форми доступу громадян до конституційної юстиції — через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Конституція визнала за омбудсменом право безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України з приводу здійснення контролю за конституційністю законів та інших правових актів, що стосуються прав і свобод людини. Та знову-таки механізм доступу громадян до конституційного правосуддя через омбудсмена в законодавстві не визначено. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не містить яких-небудь положень, які давали б можливість громадянам знати, що вони мають право звертатися до омбудсмена з приводу внесення ним подання до Конституційного Суду України про перевірку на конституційність закону або іншого акта, який порушує їхні конституційні права і свободи або може призвести до їх порушень. У статті 17 цього Закону лише зазначено, що Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Зрозуміло, що за таких обставин можливості омбудсмена щодо захисту основних прав і свобод людини шляхом конституційного правосуддя використовуються слабо. Водночас, на нашу думку, немає жодних підстав, щоб заперечувати право

кожного звернутися до омбудсмена з мотивованою заявою щодо внесення подання до Конституційного Суду України про перевірку на відповідність Конституції України закону або іншого нормативно-правового акта. При цьому підставою для відмови в задоволенні такої заяви може бути лише відсутність аргументів щодо неконституційності закону або іншого нормативно-правового акта.

У свою чергу, до конституційного подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке він може подавати до Конституційного Суду України, законодавство також не ставить інших суттєвих вимог, окрім правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта. Тобто доступ громадян до конституційного правосуддя за посередництвом омбудсмена, за умов належного врегулювання цього питання в законодавчому порядку, може виявитися простішим і ефективнішим, ніж звернення до Конституційного Суду України в індивідуальному порядку — шляхом подачі конституційної скарги.

На наш погляд, громадянам простіше захищати в Конституційному Суді України свої права за посередництвом омбудсмена й у випадках, коли це може бути здійснено шляхом офіційного тлумачення Конституції та законів України. Справа в тому, що для прийняття до провадження конституційного подання Уповноваженого потрібно зазначити в ньому практичну необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції або законів, що не викликає значних труднощів. У разі якщо особа самотійно буде звертатися до Конституційного Суду України, вона має довести наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів та фактів, коли це може призвести або призвело до порушення її конституційних прав і свобод, що потребує неабияких знань.

Вважаємо, що законодавче врегулювання механізму реалізації права громадян за посередництвом омбудсмена захищати свої права у Конституційному Суді, а також надання права судам загальної юрисдикції безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України у випадку виникнення в суді спору щодо конституційності положень закону або іншого акта значно розширить можливості конституційного захисту основних прав і свобод громадян. А за наявності в Україні такої прямої форми доступу до конституційної юстиції, як конституційне звернення, що поєднує можливість здійснення тлумачення і нормоконтролю, питання запровадження конституційної скарги може взагалі втратити актуальність.

Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України

Ю. Барабаш

доктор юридичних наук, доцент, проректор,
завідувач кафедри конституційного права України
Національного університету

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

П'ятнадцять років — достатній період для усвідомлення значущості Основного Закону в суспільстві та формування механізмів захисту вільного демократичного ладу. У політичному лексиконі і в буденних розмовах все частіше лунають фрази на кшталт «визнаний неконституційним», «остаточне слово за Конституційним Судом» тощо. Їх застосування за нових конституційних умов не є формальним, натомість свідчить про розуміння суспільством особливостей функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції. Незважаючи на той факт, що рішення Конституційного Суду України (далі – Суд) у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 спричинило значний резонанс не тільки в політикумі, а й серед пересічних громадян, нині Суд є чи не єдиною владною інституцією, що сприймається в суспільстві як суб'єкт підтримання стабільності конституційного ладу.

Конституційний Суд України почав утверджуватися як творець «живої» Конституції. Своєю інтерпретаційною діяльністю він забезпечує розвиток конституційної державності і надає їй нового імпульсу. Звичайно, інколи виникають певні труднощі. І коли ми згадуємо про творення «живої» Конституції, то маємо зазначити, що Суд досить обережно ставиться до букви Основного Закону. Безперечно, в часи постпозитивізму (мається на увазі сучасне суспільство) такі дії органу конституційної юрисдикції отримують переважно схвальні відгуки юридичної громади. Однак поки що немає підстав стверджувати, що цей ефект «відданості конституційному тексту» матиме позитивні результати в ході подальшого державотворення.

Значна частина рішень та висновків Суду тією чи іншою мірою стосується принципу демократичного характеру держави, що міститься в статті 1 Конституції (про цей принцип ідеться також у статтях 5, 15, 69 та інших). У випадках коли Суд використовує демократичні принципи організації державної влади для обґрунтування своєї правової позиції, він робить це досить формально, не беручи на себе місію розробника доктринальних засад демократії як ключової передумови (поряд із правовим і соціальним характером держави) конституційного ладу. Здебільшого він намагається віднайти фактичний смисл цього принципу в інших положеннях Конституції. Результат таких спроб викладено у Рішенні від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009, в якому, зокрема, йшлося про важливість періодичного характеру виборів: «Визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх

обрання та призначення»¹. Стверджуючи про необхідність забезпечення колегіального ухвалення рішень парламентом у справі щодо повноважності Верховної Ради України, Суд дійшов висновку, що вона «як представницький орган працює за демократичним принципом прийняття рішень не одноголосно, а конституційно визначеною більшістю (стаття 91 Конституції України)»².

Суд сформулював доктринальну для розвитку вітчизняної конституційно-правової науки та практики позицію у рішенні у справі про прийняття Конституції і законів України на референдумі. У ньому зазначено, що «правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)»³. І хоча ця позиція Суду не набула подальшого розвитку, однак її значення для державотворення є неоціненним. Використавши зазначену позицію для аргументації своєї позиції, Суд, по суті, виступив із суперечливими висновками. Справа у тому, що за рішенням Суду «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України»⁴. Приводом для дискусії у даному випадку є надання Судом переваги референдуму у питанні визначення нового конституційного ладу при скромній ролі інститутів представницької демократії в механізмі конституційної модернізації.

Ми звикли до розуміння демократії як торжества народного суверенітету, найбільш досконалої форми управління державою, коли народ вирішує ключові питання і може в будь-який момент змінити персональний склад вищих органів влади та обрати нові вектори конституційного розвитку. Саме так розуміються демократичні принципи у підручниках з теорії держави та з конституційного права. В ході аналізу співвідношення референдуму як форми безпосереднього народовладдя та діяльності установчих зборів чи парламенту як прояву представницької демократії цей механізм стає цілісним і зрозумілим.

¹ *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 3. — С. 33.*

² *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003. — Кн. 4. — С. 54.*

³ *Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2008. — Кн. 8. — С. 133.*

⁴ Там само. — С. 138.

Звичайно, в сучасних умовах не доводиться говорити про можливість функціонування країни в режимі прямої демократії. Єдиним можливим варіантом розвитку подій є саме синтез безпосередньої демократії та функціонування бюрократичного апарату, легітимованого за допомогою механізмів цієї ж таки безпосередньої демократії, підконтрольного та підзвітного народу. З цього приводу німецький дослідник П. Г. Киельмансег, який назвав існування професійної постійно діючої державної служби «посадовою конституцією», слушно зауважив: «Синтез демократії та посадової конституції — це не просто «народна форма правління другого сорту», не просто ерзац для чистої та справжньої демократії, ні, це єдино відоме нам прийнятне вирішення проблеми інституціоналізації політичної свободи»¹. Вчений доходить висновку, що саме репрезентативна демократія «представляє собою історичне втілення такого синтезу», до того ж виникла вона «не з розумових конструкцій політичних філософів, а в ході простого та «природного» порядку речей, який, до речі, утворює різкий контраст із тими труднощами, з якими постійно стикаються її інтерпретатори»².

Сьогодні саме представницька демократія піддана певній стандартизації з погляду виявлення найдосконаліших форм її здійснення, визнаних світовою спільнотою. Зокрема, право на вільні вибори передбачено як Загальною декларацією прав людини 1948 року, так і Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року — документами, які, по суті, є світовою конституцією прав людини. Більше того, згадка про вільні вибори в першому протоколі Конвенції робить вибори такою формою безпосередньої демократії, яка піддається міжнародному захисту.

Зовсім іншою є ситуація із застосуванням інституту референдуму. Аналіз джерел західного конституціоналізму свідчить, що для багатьох країн проведення референдуму під час вирішення важливих державних питань не є принциповим з погляду утвердження стандартів демократії. Приміром, у Німеччині з огляду на її «референдумну» історію цей інститут застосовується лише в разі затвердження закону щодо зміни територіального поділу Федерації (стаття 29 Основного Закону). Звичайно, Німеччина не є показником з цього погляду, однак цей приклад можна вважати свідченням неоднозначного ставлення в Європі до референдуму. До того ж здійснюються певні спроби виробити уніфіковані підходи до використання цього інструменту народовладдя, передусім з боку Комісії ПАРЄ «За демократію через право» (Венеціанської комісії).

Визначення оптимального співвідношення безпосередніх та представницьких форм у реалізації влади народом є справою конкретної країни. На вирішення цього питання впливають безліч факторів, як-от: конституційні традиції, політико-правова історія, особливості правової ментальності, специфіка форми правління та територіального устрою тощо.

Щодо означеної проблематики, пов'язаної з рішенням Суду у справі про прийняття Конституції і законів України на референдумі, варто зауважити, що

¹ Киельмансег П. Г. Квадратура круга. Размышления о характере репрезентативной демократии // Политическая философия Германии. — М. : Современные тетради, 2005. — С. 137.

² Там само.

Суд упродовж тривалого часу намагається надати вичерпну інтерпретацію положень частини третьої статті 5 Основного Закону про виключне право українського народу на визначення та зміну конституційного ладу. Ця досить суперечлива норма, як і багато інших положень Конституції, через свою правову природу викладена із застосуванням оціночних категорій. Однак усі 15 років нової конституційної історії оціночність категорії «конституційний лад» залишається важливим завданням офіційного інтерпретатора Основного Закону та представників публічно-правової науки.

Ставлення Суду до змісту цієї норми стало більш-менш зрозумілим після винесення ним рішення у справі про здійснення влади народом. Суд постановив, що зазначене положення Конституції «треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII»¹. Отже, Суд не протиставляє форми безпосередньої та представницької демократії під час вирішення питання про зміну конституційного ладу всупереч тому стану речей, що зафіксований чинним Основним Законом. Фактично Суд постановив, що незважаючи на виключність права Українського народу змінювати конституційний лад, він (народ) все одно не може вийти за межі своєї правосуб'єктності, визначеної чинним конституційним правопорядком, і має застосовувати власний «демократичний арсенал» у порядку та у спосіб, встановлені чинним Основним Законом.

Якщо брати за основу механізм конституційного реформування, започаткований розділом XIII Конституції, то стає очевидним, що у вирішенні означених питань перевага надається представницьким формам демократії, тоді як за безпосередніми формами «залишається остаточне слово» під час визначення з принциповими моментами конституційного ладу.

Механізм конституційного реформування, передбачений Розділом XIII Конституції, надає у вирішенні зазначених питань перевагу представницьким формам демократії, залишаючи за безпосередніми формами «остаточне слово» під час визначення з принциповими моментами конституційного ладу. Такий підхід логічно було б бачити і в рішенні Суду про прийняття Конституції на референдумі. Однак Суд зазначив: «І хоч в Основному Законі України не визначено предмет (предмети) всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, Конституційний Суд України вважає, що такий референдум може бути проведений з порушених у конституційних поданнях питань у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України»². Перед цим же Суд використав вищезгадану правову позицію із Рішення у справі про здійснення влади народом, наголосивши на тому, що право останнього на визначення та зміну конституційного ладу має виключний характер.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2005. — Кн. 6. — С. 151.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2008. — Кн. 8. — С. 135.

Постає запитання — чому ми так стурбовані зміною способів розгляду порядку визначення нового конституційного ладу? Адже такий підхід Суду щодо визнання ініціативного права на прийняття народом Конституції позитивно сприймається у суспільстві. Питання співвідношення безпосередньої та представницької демократії у реалізації влади народом є одним із ключових для визначення змісту конституційного ладу держави і в багатьох випадках вирішується єдино можливим способом — шляхом інтерпретаційної діяльності органу конституційної юрисдикції. Саме він закладає доктринальні підвалини для подальшого конституційного розвитку у цій сфері. Невизначеність Суду під час вирішення подібних питань призводить до зловживань з боку політиків, а найголовніше — створює неоднозначність у принципових моментах доктрини народовладдя.

Отже, конституцієдавець у чинному Основному Законі визначив, на нашу думку, пріоритети у застосуванні демократичних форм, залишивши перевагу та ініціативу за парламентом, а вирішальне слово — за народом. Саме вирішальне, а не перше та остаточне. У свою чергу Суд, не знайшовши у тексті Основного Закону прямої вказівки на можливість ухвалення Конституції на референдумі за народною ініціативою, постановив, що таке право у народі все-таки є, але не зауважив при цьому, що проведення зазначеного референдуму здійснюється за конституційною схемою проведення звичайних референдумів — збору підписів і проголошення Президентом. Подібне розходження у схемах, закладених у Розділі XIII Конституції і щойно проаналізованих позиціях Суду (при тому, що зміна засад конституційного ладу і утвердження нового конституційного ладу — речі одного порядку), чекає свого пояснення.

Актуальним також є питання про розуміння Судом «конфліктного потенціалу» конституційного референдуму за народною ініціативою. Адже в сучасних умовах загальнодержавний референдум, особливо з такого питання, не може бути ініційований групою пересічних громадян, які опікуються долею держави. Йдеться про політичні партії, що займають чи претендують зайняти серйозні позиції у вітчизняному політикумі, саме вони виступають ініціаторами та основними спонсорами агітаційних кампаній. Повчальною є європейська історія демократії, що не свідчить про користь оновлення конституційного ладу виключно через референдум. Хоча ця аргументація має не конституційно-правовий, а радше соціально-політичний характер, її доцільно враховувати під час інтерпретації відповідних положень Основного Закону.

Дискусію у царині розбудови демократії зумовлює також можливість використання Судом реалістичних підходів для вирішення складних питань реалізації інститутів демократії. Найбільш показовою з цього погляду може стати ситуація з голосуванням громадян України, які проживають за кордоном, за половину депутатського корпусу, яку планується обирати за мажоритарним принципом в одномандатних округах. Цілком імовірно, що Верховна Рада України наступного скликання буде формуватися за змішаною (комбінованою) системою, тобто половина від конституційного складу обиратиметься за мажоритарним принципом, а половина — за пропорційною системою. З досвіду роботи в президентській Робочій групі з питань удосконалення законодавства про вибори пригадується гостра дискусія, що точилася навколо питання забезпечення загального та

рівного виборчого права для громадян, які проживають (перебувають) за кордоном, у частині обрання депутатів-одномандатників.

Зарубіжна практика з цього приводу не є однозначною — кожна країна вирішує порушене питання на власний розсуд. Наведемо приклад голосування громадян за кордоном відповідно до виборчого законодавства Італії. У нижній палаті парламенту 12 із 630 місць, а у верхній палаті — 6 із 315 місць виділяються для закордонних округів, що утворюються за таким принципом: перший округ — країни Європи, включаючи Росію та Туреччину, другий — країни Південної Америки, третій — Північної та Центральної Америки, четвертий — Африки, Азії та Океанії. Важливо, що європейські країни усвідомлюють усю складність забезпечення загальності виборчого права у разі застосування мажоритарного принципу і в багатьох випадках надають право голосувати за довіреністю або за посередництвом пошти. Європейський суд із захисту прав людини демонструє помірковане ставлення до питання гарантування виборчого права громадян, що проживають за кордоном, оскільки відносить це до дискреційних повноважень законодавця (наприклад, рішення Європейського суду у справі *Hilbe v. Liechtenstein* 1999 року).

Цілком імовірно, що після ухвалення запропонованого Робочою групою виборчого закону до Суду можуть надходити конституційні подання з цього приводу. Це зумовлено жорсткою позицією органу конституційної юрисдикції щодо питання забезпечення конституційних принципів виборчого права. Підтвердженням є, зокрема, Рішення Суду у справі про вибори народних депутатів від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98, яким визнано неконституційним зупинення здійснення права голосу на виборах народних депутатів України 1998 року щодо осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі. На думку деяких політиків, є підстави вважати неконституційним запропонований у проекті підхід, за якого майже півмільйонний загал «закордонних» громадян України буде приписаний до одномандатного округу, де розташовується Міністерство закордонних справ. Фактично йдеться про модель, що вже застосовувалася під час проведення виборчих кампаній 1994, 1998 та 2002 років. Попри демократичну непривабливість зазначеного варіанта, вважаємо його прийнятним, оскільки інший спосіб вирішення проблеми в сучасних умовах навряд чи можливий (важко навіть уявити, що буде із «прозорістю» виборів у разі дозволу голосувати поштою чи в інший спосіб).

Цікавою видається й реакція Суду у випадку збільшення кількості звернень з означеного питання. Чи абстрагується він від політико-правових реалій, чи навпаки — візьме за основу важливість проведення виборчої кампанії, позбавленої нескінченної судової тяганини? За будь-якого розвитку подій варто зазначити, що попри інколи критичне ставлення до рішень Конституційного Суду України йому вдалося головне — зламати наявні у свідомості громадян стереотипи, завдяки чому більшість із них сприймає Конституцію України як Основний Закон держави і суспільства, як акт установчої влади, здатний тримати владу у визначених ним межах.

Повноваження Конституційного Суду України: практичні проблеми та шляхи їх вирішення

М. Маркуш

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Розвиток сучасної політичної системи України ґрунтується на засадах, закріплених у Конституції України, яку визначають елементом системи гарантів конституційного ладу¹. Важливість урегульованих нею суспільних відносин, необхідність забезпечення юридичного верховенства в системі правових актів та їх норм потребує особливого правового захисту Основного Закону України засобами конституційного правосуддя. Такий захист має бути спрямований насамперед на досягнення стабільності правового статусу особистості, забезпечення непорушності (сталості) суспільного і державного ладу та неухильне виконання конституційних приписів усіма суб'єктами конституційного права. Він зумовлений необхідністю забезпечення верховенства і прямої дії Конституції України; гарантій закріплених нею механізмів захисту конституційних прав і свобод громадян; охорони визначеного в ній правового порядку в суспільстві, на основі і в межах якого функціонує весь державний апарат (статті 3, 8, 19 Конституції України).

Конституційне правосуддя віднесено до стандартів демократичного суспільства. Саме конституційний судовий контроль за правовим змістом нормативних актів є класичним проявом дії механізму стримувань і противаг, у процесі застосування якого Конституційний Суд України (далі – КСУ) має юридичну можливість активно впливати на правові акти законодавчої та виконавчої гілок влади. Часто діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції є відображенням конфлікту суспільно-політичних інтересів, що позначається на змісті та якості законодавчих актів², які часом можуть створювати загрозу конституційним правам і свободам людини, ефективності і стабільності державного апарату, політичній стабільності тощо. З огляду на це роль судів, зокрема суддів КСУ, у здійсненні державної політики повинна бути дієвою і впливовою. Судді все частіше долучаються до обговорення питань, пов'язаних з виконанням політичних рішень, тлумаченням конституції й органічних законів³.

Статус КСУ не обмежується лише наданими йому виключними повноваженнями, а за своєю правовою природою та «своїм конституційним потенціалом» відкриває нові можливості для забезпечення верховенства права як фундамен-

¹ Конституційне право України : навч. посіб. / В. Ф. Годованець, А. С. Головін. — К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2011. — С. 59.

² Ющик О. І. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні / О. Ющик // Віче. — 2009. — № 24. — С. 2–4.

³ Цит. із виступу англійського професора Н. Тейта в Оксфорді у квітні 1981 року за виданням: Селіванов А. О. Верховенство права в конституційному правосудді: аналіз конституційної юрисдикції. Предмет конституційного права у вимірі конституційної юрисдикції : монографія / А. О. Селіванов. — К. ; Х. : Акад. прав. наук України, 2006. — С. 78.

тального принципу функціонування держави»¹. Функція захисту Конституції України, передбачена статусом КСУ, має ґрунтуватися на взаємозалежності та діалектичній єдності прав і обов'язків держави й особи. Це означає, що захист Основного Закону України для громадянина є життєво необхідним як умова, що гарантує стабільне дотримання прав і свобод. З іншого боку, захист конституції є іманентною властивістю кожної демократичної держави, зокрема й України, оскільки саме конституція є тим правовим інструментом, який повинен забезпечити збереження політичної стабільності й поступального розвитку держави. З повноваженнями судового контролю КСУ уособлює реальну стабілізаційну силу, здатну захистити права і свободи громадян та убезпечити суспільство від соціальних конфліктів, однак при цьому процес виявлення порушень конституції не повинен мати формальний характер чи призводити до втягнення суду у сферу політики — це може спричинити негативні наслідки, бо кожна конституція перш за все є політико-правовим актом².

Відповідно до Конституції України КСУ здійснює судочинство і є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (частина третя статті 124, частина перша статті 147 Конституції України). Йому властиві судові функції, що забезпечують досягнення верховенства Конституції України стосовно будь-яких нормативно-правових актів, однак до його повноважень не належать питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Діяльність КСУ, який є одним із вищих органів держави, спрямована на відновлення конституційної законності. Саме ці ознаки характеризують КСУ як суб'єкта судової влади зі спеціальним статусом у механізмі державної влади та дають підстави стверджувати, що він, як і суди загальної юрисдикції, є активним носієм судової влади³, хоча деякі вчені не погоджуються з цим твердженням⁴.

У здійсненні своїх повноважень КСУ є незалежним від будь-яких органів державної влади і підкоряється виключно Конституції України. В межах повноважень, наданих йому Основним Законом України, він повинен зберігати стабільність у суспільстві і водночас не перешкоджати реформам та інноваціям.

Конституція України визначає правовідносини, які формують межі повноважень КСУ⁵. Єдиний орган конституційної юрисдикції вирішує виключно питання

¹ Селіванов А. О. Верховенство права в конституційному правосудді: аналіз конституційної юрисдикції. Предмет конституційного права у вимірі конституційної юрисдикції : монографія / А. О. Селіванов. — К. ; Х : Акад. прав. наук України, 2006. — С. 49.

² Бойков А. Д. Опасность негативного правотворчества // Право и политика. — 2000. — № 9. — С. 25.

³ Шаповал В. М. Проблемы становления конституционной юрисдикции в Украине / В. Шаповал // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. — 2004. — № 6. — С. 39–40; Селівон М. Ф. Взаємодія судів конституційної та загальної юрисдикції в Україні: правові аспекти, проблеми / М. Селівон // Судочинство і судоустрій в Україні. — 2005. — № 1. — С. 18.

⁴ Так, наприклад, В. Скомороха не відносить Конституційний Суд України до судової влади. Див.: Скомороха В. Є. Конституційний Суд України в механізмі державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2001. — С. 9.

⁵ Шишкін В. І. Повноваження Конституційного Суду України / В. Шишкін // Конституція України — основа подальшого розвитку законодавств : збірн. наук. праць. — 1997. — Вип. 2. — С. 85–93.

права і не може бути заручником фактів чи обставин, які могли б зашкодити верховенству права в його рішеннях та висновках. Проблеми повноважень КСУ в доктрині конституційного права є дискусійними.

Конституційному Суду України притаманні всі види юрисдикційних повноважень, якими наділені європейські конституційні суди. Він здійснює повноваження, визначені Конституцією України стосовно предметів його відання (юрисдикції), а саме: дає висновок про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (пункт 28 частини першої статті 85); дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частина шоста статті 111, частина друга статті 151); вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пункт 1 частини першої статті 150); дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України (пункт 2 частини першої статті 150); дає 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 (частина перша статті 151); вирішує питання дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законів та інших правових актів (частина перша статті 152); дає висновок про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України (стаття 159). Отже, повноваження КСУ визначено не лише в Розділі XII Конституції України (статті 147, 150–152), він вирішує чимало інших не менш важливих конституційно-правових питань, про які йдеться в інших розділах Основного Закону України. З урахуванням цього частину другу статті 147 Конституції України доцільно доповнити положенням про те, що КСУ здійснює також інші повноваження, визначені Основним Законом України.

За Конституцією України юрисдикція (повноваження) КСУ визначається Основним Законом України. Зокрема, статтею 153 Конституції України встановлюється порядок організації і діяльності КСУ, процедура розгляду ним справ, однак з наведеною конституційною нормою не узгоджуються положення статті 3 Закону України «Про Конституційний Суд України» в частині визначення повноважень КСУ законом. Саме з цієї підстави Рішенням КСУ у справі про повноваження Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V), згідно з яким юрисдикція КСУ не поширюється на вирішення питання щодо конституційності законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності.

Межі повноважень КСУ потребують уточнення, незважаючи на те що це питання досліджували різні вчені-конституціоналісти, зокрема в частині визначення

їхнього змісту та обсягу¹, а також предметної компетенції КСУ, її відмежування від юрисдикції загальних, зокрема адміністративних, судів², співвідношення з повноваженнями судів загальної юрисдикції³.

Тільки здійснення кожним органом державної влади повноважень у межах своєї компетенції, зокрема розгляд КСУ публічних справ у передбаченому законодавством обсязі⁴, та відповідно до Конституції і законів України є запорукою та основою балансу між гілками влади у механізмі стримувань і противаг.

У практиці КСУ мають місце дві взаємовиключні тенденції: перша з них спрямована на певне обмеження і формалізацію повноважень КСУ, а друга – на забезпечення практичної можливості у зв'язку з об'єктивними перетвореннями в суспільстві і нагальними потребами життя доповнювати й розширювати свої повноваження за рахунок власних рішень. Такий підхід до власних повноважень не є винаходом КСУ, про що свідчить практика зарубіжної теорії конституціоналізму: статус і компетенція органів конституційного контролю рухомі і мають тенденцію до суттєвого розширення, переважно шляхом розширення сфери своєї компетенції і легітимації привласнених прерогатив⁵. Цей процес можна проілюструвати такими прикладами: Верховний Суд штату Массачусетс у 1781 році своїм рішенням у справі Уолкера навіз розширене тлумачення статті 1 Декларації прав Конституції 1780 року «всі люди народжені вільними і рівними»⁷, чим сприяв ліквідації в цьому штаті інституту рабства; Верховний Суд США, який у 1803 році визнав за собою функцію конституційного контролю у рішенні у справі «Мербері (Marbury) проти Медісона (Madison)»⁸, і сьогодні не обмежується тлумаченням законів, а «йде далі простої інтерпретації: винаходить і розширює конституційну доктрину, положення якої пов'язані з основним текстом законів

¹ Козюбра С. І. Конституційний Суд в системі органів державної влади // Державна правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ конф. (листопад 1997 р.). — 1997. — С. 20–24; Скомороха В. Є. Проблеми судової влади в юрисдикції Конституційного Суду України: досвід, перспективи / В. Скомороха // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — № 1. — С. 46–61; Тесленко М. В. Окремі аспекти взаємовідносин Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції / М. Тесленко // Право України. — 2003. — № 12. — С. 6–11; Ткачук П. М. Конституційний Суд України: теоретико-правові питання діяльності / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 4. — С. 23–37.

² Селіванов А. О. Хто відповідальний за виконання рішення Конституційного Суду України / А. Селіванов // Голос України. — 2011. — № 4. — 22 берез.; Кампо В. М. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України / В. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 4. — С. 96.

³ Бойко В. Ф. Застосування конституційних норм судами загальної юрисдикції / В. Бойко // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція. — Одеса, 2001. — С. 47–54.

⁴ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М. : Юринформцентр, 2001. — С. 43.

⁵ Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. — М. : Изд-во БЕК, 1998. — С. 188.

⁶ Enrique Sanches Goyanes. Constitucion Española Comentada. — Madrid : Paraninfo, 1998. — P. 170–173.

⁷ Morison S. E. The Oxford History of the American People. — Vol. 1. — N.Y., 1972. — P. 357.

⁸ Шаповал В. М. Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду) / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 22.

легкими павутинками, якщо взагалі пов'язані»¹, що неодноразово піддавалося критиці як судове втручання в діяльність інших органів²; Конституційна Рада Франції (зокрема, у рішенні, прийнятому 16 липня 1971 року³) в ході оцінки закону на предмет конституційної доцільності реалізує дискреційні повноваження, обсяг яких визначає самостійно⁴, та все частіше заявляє про себе як про державний орган, якому, крім виключно судових, властиві й політичні функції⁵; Конституційний Суд Російської Федерації у низці рішень під приводом уточнення своїх повноважень розширював їх, за що теж піддавався критиці⁶.

На практиці тенденцію розширення повноважень органів державної влади часто називають їхньою конкретизацією. Так, зокрема, КСУ здійснює їх у трьох напрямках: через збільшення кількості об'єктів конституційного контролю; через розширення кола суб'єктів, які ініціюють звернення до КСУ; шляхом конституювання фактично нових повноважень, які трансформуються із визначених Конституцією України. Судді КСУ неодноразово піддавали критиці таку тенденцію та у своїх окремих думках висловлювали сумніви щодо правомірності порушення меж повноважень КСУ шляхом їх розширення під час розгляду ним низки справ через збільшення об'єктів конституційного контролю, вторгнення у сферу повноважень інших органів або конституювання фактично нових повноважень⁶, винесення рішень, які через необґрунтовану зміну правової позиції породжували неоднорідну практику. Неоднозначною є правомірність звуження повноважень КСУ під виглядом визначення їх меж шляхом прийняття ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження або закриття конституційного провадження з мотивів невідомості тощо та таким чином ухилення від вирішення суспільних конфліктів. Слід зазначити, що самообмеження у здійсненні повноважень спостерігається у випадках, коли перед КСУ стоять завдання не стільки

¹ Боботов С. В., Жигачов И. Ю. Введение в правовую систему США. — М.: Норма, 1991. — С. 225, 227, 230–231.

² Bice A. The Supreme Court and the Idea of Progress. — N.Y., 1970. — P. 94–95.

³ Боботов С. В. Правосудие во Франции / С. Боботов. — М.: ЕАВ, 1994. — С. 64, 66; Маклаков В. В. Политические институты и конституционное право Франции / В. Маклаков // Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Маклакова. — М.: Наука, 1966. — С. 108–109; Клишас А. А. Конституционная юстиция в зарубежных странах / отв. ред. В. В. Еремян. — М.: Междунар. отношения, 2004. — С. 46.

⁴ Боботов С. В. Правосудие во Франции / С. Боботов. — М.: ЕАВ, 1994. — С. 70.

⁵ Клишас А. А. Конституционная юстиция в зарубежных странах / отв. ред. В. В. Еремян. — М.: Междунар. отношения, 2004. — С. 58.

⁶ Митюков М. А. Полномочия Конституционного Суда РФ в его собственной интерпретации / М. Митюков // Вестник Томского государственного университета. — № 284. — С. 42–45.

⁶ Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. та Окрема думка судді Конституційного Суду України Ткачука П. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 5. — С. 30–37, 38–40; Маркуш М. А. Регламент Верховної Ради: конституційний аспект / М. Маркуш // Віче. — 2009. — № 24. — С. 4–8; Окрема думка судді Конституційного Суду України Ткачука П. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про Регламент Верховної Ради України // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 24–27.

вирішення проблем права, скільки завдання політичні¹, наприклад, коли КСУ уникає загрози перетворення його на учасника політичного процесу або коли винесення майбутнього рішення може суперечити цілям конституційного судочинства. Подеколи має місце і формальне самообмеження з метою уникнення великої кількості справ, чим скористалися суди загальної, зокрема адміністративної, юрисдикції².

Актуальним є вирішення проблем законодавчого уточнення меж повноважень КСУ щодо поширення на окремі об'єкти конституційного контролю, зокрема змін до Конституції України, які вносяться органічними (спеціальними) законами про внесення змін до Конституції України за спеціальною, визначеною Розділом XIII Конституції України процедурою. Такі закони мають функціональне призначення: обслуговують базовий закон (Конституцію України) та пов'язані з ним змістовно і концептуально. Вони мають трансформаційну (тимчасову, допоміжну) природу: їх використовують як засіб та форму для перенесення змін до Основного Закону України з метою його конкретизації, деталізації, усунення правових прогалин, колізій, певних перешкод тощо в уже врегульованих ним суспільних правовідносинах або шляхом внесення цих змін окремі його положення доповнюються чи вилучаються з метою підвищення ефективності дії.

За правовою позицією КСУ положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Конституції України — окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію³. Поширеною є думка, за якою КСУ не має права перевіряти конституційність положень чинної Конституції України за жодними параметрами⁴. Зазначені поло-

¹ Ухвала Конституційного Суду України (пленарна) про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 2 квітня 2007 року № 264 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України»; Окрема думка судді Конституційного Суду України Івашенка В. І. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>; Ухвала Конституційного Суду України (пленарна) про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 160 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>; Ухвала Конституційного Суду України (пленарна) про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 37 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355 «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

² Кампо В. М. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України / В. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 4. — С. 96.

³ Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Закону України «Про внесення зміни до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» у справі № 2–1/2008 від 5 лютого 2008 року № 6–у/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 53–55.

⁴ Окремі думки суддів КСУ Маркуш М. А., Ткачука П. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року

ження не можуть бути визнані неконституційними, при цьому закони про внесення змін до Конституції України можуть бути об'єктом конституційного контролю¹.

Щодо внесення змін до Конституції України стосовно уточнення повноважень КСУ видається спірною правова позиція, викладена у Рішенні у справі про повноваження Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 щодо права конституційного контролю за законами про внесення змін до Конституції України, які набули чинності. У зазначеному Рішенні зроблено висновок про те, що «Конституція України (стаття 150) не містить застережень ... щодо можливості здійснення Конституційним Судом України наступного конституційного контролю закону про внесення змін до Конституції України після його прийняття Верховною Радою України. Відповідно до частини другої статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Тому Конституційний Суд України вважає, що саме він повинен здійснювати наступний конституційний контроль і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною у Розділі XIII цієї Конституції, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України» (абзац третій пункту 3.2 мотивувальної частини)².

З метою уникнення гострих дискусій з приводу привласнення та розширення в зазначеному Рішенні КСУ власних повноважень законодавцю слід уточнити межі повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції під час здійснення наступного конституційного контролю щодо внесення змін до Конституції України: чи це має бути виключно конституційність процедури прийняття закону про внесення змін до Конституції України; чи може бути предметом конституційного контролю закон у частині змін до Конституції України (матеріальні норми), який набув чинності, а його положення з набуттям чинності цього закону стали положеннями Конституції України. Рішенням у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, яке неодноразово піддавалося критиці за перевищення КСУ меж власних повноважень, було покладено край конфліктам та дискусіям як у суспільстві, так і в науко-

№ 13-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 5. — С. 30–37; Тихий В. П. Основні повноваження Конституційного Суду України (коментар до статті 150 Конституції України) / В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — № 4. — С. 31.

¹ Тихий В. П. Актуальні проблеми повноважень Конституційного Суду України / В. Тихий // Конституційний Суд України в системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 16 травня 2008 р.). — К., 2008. — С. 159–160; Тихий В. П. Повноваження Конституційного Суду України та правова природа його рішень / В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 4. — С. 39.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 5. — С. 25, 30–37.

вих колах щодо конституційності процедури прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV¹.

Крім того, реалізація КСУ повноважень попереднього (превентивного) конституційного контролю щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України виключно на відповідність статтям 157 і 158 Основного Закону України значно звужує його можливості щодо здійснення ним наступного контролю цього закону, чим ускладнюється функція КСУ з охорони Конституції України. З метою уникнення цього КСУ слід наділити повноваженнями стосовно здійснення попереднього конституційного контролю щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України на предмет його відповідності Основному Закону України (зокрема розділам I, III, XIII) та відсутності суперечностей з чинними положеннями (принципами) Конституції України, конституційності процедури розгляду, ухвалення або набрання ним чинності тощо.

Метою офіційного тлумачення Конституції та законів України (їхніх окремих положень), що віднесене Основним Законом України до повноважень КСУ, є офіційне встановлення їх однозначного розуміння та застосування на всій території України. Правова природа офіційного тлумачення зазначених правових актів (їх положень) полягає у їх з'ясуванні, роз'ясненні, уточненні (конкретизації, деталізації), офіційному тлумаченні (інтерпретації), виявленні чи встановленні їх дійсного (реального) змісту. При цьому єдиний орган конституційної юрисдикції має надавати тільки об'єктивне, неупереджене, кваліфіковане, «адекватне тлумачення, уникаючи як розширювального, так і обмежувального, які не виправдано змінюють сферу регулюючого впливу конституційних норм»², не допускаючи можливості зміни норми права шляхом її тлумачення (нормотворчості), не додаючи до неї нічого нового, щоб не перетворитися на законодавця³. КСУ не повинен змінювати або «виправляти» за допомогою своїх рішень приписи Конституції і законів України (їх окремі положення)⁴ чи виходити за межі того, що записано і закріплено в Конституції України (створювати нові норми)⁵. Слід акцентувати увагу на тому, що у ході тлумачення конституційних норм КСУ не повинен обмежуватися їх буквальним змістом, натомість він має враховувати позитивне право (тобто не тільки «букву», а й «дух» закону), не абстрагуючись від цінностей природного права.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 5. — С. 36–50.

² Скомороха В. Є. Конституційна юстиція в Україні: проблеми теорії, методології і практики / В. Є. Скомороха. — К.: Леся, 2007. — С. 520–521.

³ Тацій В. Я. Межі тлумачення Конституційним Судом Конституції і законів України / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 60–65.

⁴ Бринцев В. Д. Політико-правовий аналіз ролі Конституційного Суду України у законодавчому процесі / В. Бринцев // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 1. — С. 62–78.

⁵ Авак'ян С. А. Конституционное право России : в 2 т. / С. А. Авак'ян. — М.: Юрист, 2010. — С. 606–617; Шаповал В. М. Конституційний Суд України / В. М. Шаповал // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001.

Для ефективного офіційного тлумачення належить законодавчо уточнити межі повноважень КСУ, зокрема щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України (їх окремих положень) за конституційними поданнями органів державної влади або місцевого самоврядування, що не передбачено статтею 150 Конституції України. Стосовно зазначеної категорії справ об'єктом тлумачення можуть бути ті правові акти або їх окремі положення виключно з питань, віднесених до відання цих органів. Поширеною є думка, що до виключних повноважень КСУ має належати офіційне тлумачення лише тих законів, які стосуються саме сфери конституційних правовідносин¹. Автор такої позиції вважає, що через тлумачення законів (крім конституційного законодавства) КСУ об'єктивно втручається у предметну компетенцію судів загальної юрисдикції².

Під час розгляду конституційних звернень фізичних та юридичних осіб щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України можливі два підходи. Перший відображає принцип інцидентності діяльності КСУ і водночас реалізує концепцію його зв'язаної компетенції під час розгляду цього питання шляхом порушення або можливого порушення конкретних конституційних прав і свобод у конкретній справі через неоднозначне застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади. У межах такого підходу визнається неможливим абстрактне звернення до органу конституційного контролю за офіційним тлумаченням окремих положень Конституції та законів України без посилання на конкретну справу, яка стосується суб'єкта права на конституційне звернення.

Другий підхід відображає принцип абстрактності діяльності КСУ щодо офіційного тлумачення. Суб'єкт права на конституційне звернення має право звернутися до КСУ щодо офіційного тлумачення тих чи інших положень Конституції та законів України без посилання на свою конкретну чи вирішувану судом справу. Такий підхід, на перший погляд, є більш демократичним, однак створює низку проблем технічного характеру, оскільки його застосування призводить до необґрунтовано великої кількості звернень до КСУ з питань, які на практиці не стосуються суб'єкта звернення і можуть бути вирішені без його посередництва чи втручання. Особа, яка вважає, що її права порушено, може добиватися їх поновлення шляхом судового захисту, зокрема в КСУ, який також виконує функцію із забезпечення та захисту прав і свобод громадян.

З урахуванням наведеного вважаємо за доцільне уточнити повноваження КСУ в частині розгляду конституційних звернень фізичних та юридичних осіб щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України (їх окремих положень). Офіційному тлумаченню мають підлягати положення тих правових актів, які застосовуються або підлягають застосуванню щодо суб'єкта звернення в його конкретній справі; якщо при цьому має місце наявність їх неоднозначного засто-

¹ Кампо В. М. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України / В. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 4. — С. 96.

² Там само. — С. 97.

сування судами України, іншими органами державної влади саме щодо суб'єкта конституційного звернення в його конкретній справі; якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це призвело чи може призвести до порушення саме його конкретних конституційних прав і свобод. При цьому суб'єкт конституційного звернення зобов'язаний навести конкретні факти й обставини, які підтверджували б зазначені аргументи, а також має бути особисто зацікавленим у рішенні КСУ, адже саме його конституційним правам і свободам завдано певну шкоду або створено реальну небезпеку її спричинення.

Принципи статусу та діяльності Конституційного Суду України

А. Колодій

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України, член-кореспондент НАПрН України,
начальник кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ України

Перш ніж розглядати принципи статусу та діяльності Конституційного Суду України, потрібно визначити основоположні поняття цього понятійно-категоріального ряду, а саме: «принцип права», «правовий статус», «юридична діяльність», «Конституційний Суд України», оскільки їх адекватне розуміння є запорукою наково обґрунтованого висвітлення зазначеної проблеми.

Термін «принцип» походить від латинського *«principium»* — основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і властивості.

До найсуттєвіших ознак принципів права треба віднести насамперед регулятивність, яка визначає їхній нормативно-регулятивний характер, внутрішню єдність, об'єктивну зумовленість, ідеологічність, матеріалізованість у праві, історичність, загальну цілеспрямованість. Принципи права — це відправні ідеї його буття, що виражають найважливіші закономірності і підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю й загальнозначущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу.

«Правовий статус (від лат. *status* — становище) — сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. В Україні він визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України.

Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Йдеться про державні органи, підприємства, установи та організації», — небезпідставно зазначається у «Великому енциклопедичному юридичному словнику»¹.

Поширеною є думка, що до елементів правового статусу державного органу чи органу місцевого самоврядування належать не тільки сукупність прав і обов'язків, а й правосуб'єктність, принципи статусу, компетенція, основою якої є повноваження, гарантії статусу та відповідальність. Зважаючи на це, ми досліджуватимемо принципи статусу Конституційного Суду України, враховуючи саме вихідні положення, які визначають сутність наведених елементів правового статусу будь-якого органу, у тому числі й Конституційного Суду України.

¹ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 992 с. — С. 693.

Стосовно категорії «юридична діяльність» зазначимо, що це вид соціальної діяльності, якою займаються юристи з використанням юридичних знань, засобів, дотримуючись у передбачених законом випадках юридичної форми, з метою вирішення різних юридичних проблем¹. Зрозуміло, що Конституційний Суд України здійснює свою діяльність у сфері конституційної юрисдикції.

Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, судовий орган відповідної юрисдикції, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України². Враховуючи це, а також інші доктринальні визначення Конституційного Суду України, можна стверджувати, що Конституційний Суд України — загальнодержавний, колегіальний, постійно діючий єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, який призначається. А тому доцільно було б передбачити його як виборний орган, що формується з'їздом суддів України, з'їздом адвокатів України, з'їздом представників вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ. При цьому конституційний склад останніх має становити не менше 50 %.

Необхідно розрізняти принципи статусу та принципи діяльності Конституційного Суду України, адже статус і діяльність, як уже зазначалося, — це діалектично взаємопов'язані, але зовсім різні явища соціального життя і, відповідно, наукові категорії.

Аналіз чинних нормативно-правових актів, що регламентують статус та діяльність Конституційного Суду України, переконує, що до основоположних засад його статусу можна віднести такі принципи:

1) заборону делегування та привласнення функцій Конституційного Суду України іншими органами чи посадовими особами, оскільки стаття 147 Конституції України та стаття 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) визнали його єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні;

2) верховенство Конституції України, оскільки стаття 2 Закону передбачила, що завданням Конституційного Суду України є «гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України»;

3) рівне представництво законодавчої, виконавчої та судової влади при формуванні Конституційного Суду України, адже частина друга статті 148 Конституції України та частина друга статті 5 Закону передбачають норму, згідно з якою «Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України»;

4) абсолютну визначеність повноважень Конституційного Суду України, про що свідчить зміст статті 150 Конституції України та глави 2 Закону, у яких не тільки вичерпно визначено повноваження Конституційного Суду України, а й у статті 14 передбачено межі цих повноважень;

¹ Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копилenko, Н. М. Онiщенко [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 384 с. — С. 355.

² Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Укр. енцикл., 2001. — Т. 3 : К–М. — 2001. — С. 282.

5) фінансове, організаційне, наукове та інше забезпечення статусу Конституційного Суду України (статті 31–37 Закону).

Основні принципи діяльності Конституційного Суду України передбачено у статті 4 Закону, в якій зазначається, що «діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень». Вони можуть бути доповнені, наприклад, принципом обов'язковості рішень і висновків Конституційного Суду України, передбаченим частиною п'ятою статті 124 Конституції України та статтею 69 Закону. Вважаємо за доцільне розглянути їх детальніше у світлі діяльності Конституційного Суду України.

Принцип верховенства права у діяльності Конституційного Суду України означає, що він має керуватися не тільки чинним законодавством, а й загальнолюдськими ідеями справедливості, гуманізму, милосердя, безпеки, поваги до прав людини тощо¹.

При цьому нагадаємо, що до компетенції Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України й офіційне тлумачення Конституції і законів України, які приймаються переважно органами державної влади, а тому Конституційний Суд України має можливість і повинен протистояти можливій етатизації держави. Принцип верховенства права у діяльності Конституційного Суду України має реалізовуватися таким чином, щоб підпорядковувати державу громадянському суспільству, яке саме вирішує питання про форму, зміст і соціальне призначення держави.

Реалізуючи принцип верховенства права, Конституційний Суд України має виходити з того, що: не держава створює право, а навпаки, право є основою організації і життєдіяльності держави; не держава надає права і свободи людині, а народ створює право, щоб насамперед обмежити ним державну владу; право утворюється інститутами громадянського суспільства у процесі повсякденного його функціонування, а держава лише офіційно визнає, формалізує та надає праву загальнообов'язкової сили, систематизує та охороняє його; розмежовується право і закон та утверджується верховенство права щодо закону; право і держава розглядаються як самодостатні і відносно незалежні соціальні явища, що мають власну історію, закономірності існування та функціонування; в основі права завжди лежить ідея справедливості, яка змінюється у часі і просторі, а в основі закону — суб'єктивна воля законодавця, яка не завжди відповідає цій ідеї.

Стаття 2 Закону передбачає, що завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, а у статті 4 вже йдеться про принцип верховенства права. Принцип верховенства права і завдання забезпечення верховенства Конституції України — це різні правові явища, але завдання і принципи як категорії найвищого рівня абстрагування, від яких залежить все інше правове регу-

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 1 : А–Г. — С. 341–342.

лювання статусу та діяльності Конституційного Суду України, мають узгоджуватися між собою.

Принцип незалежності у діяльності Конституційного Суду України означає, що при здійсненні своїх повноважень Конституційний Суд України зобов'язаний керуватися тільки законом, і ніхто не має права безпосередньо чи опосередковано впливати на нього. Конституційний Суд України не зобов'язаний звітувати перед будь-яким іншим державним органом, надавати офіційні роз'яснення взагалі та у конкретних справах, що перебувають у його провадженні.

Як правило, у вітчизняній юридичній науці та практиці принцип незалежності державного органу чи органу місцевого самоврядування модифікується у принцип незалежності осіб, які у ньому працюють, що є традиційним для вітчизняної юридичної науки та практики, але не зовсім правильним з погляду формальної логіки. Це стосується і суддів Конституційного Суду України. Зокрема, про це йдеться у частині першій статті 126 Конституції України та статті 27 Закону, де передбачається, що «судді Конституційного Суду України при здійсненні своїх повноважень є незалежними і підкоряються лише Конституції України та керуються цим Законом, іншими законами України, крім тих законів або їх окремих положень, що є предметом розгляду Конституційного Суду України». У подальших статтях йдеться про недоторканність особи судді Конституційного Суду України, його соціальне і побутове забезпечення. На аналогічні формулювання можна натрапити й у конституціях інших країн світу, наприклад у статті 97 Конституції Федеративної Республіки Німеччина, яка передбачає, що «судді незалежні і підкоряються лише закону»¹.

Водночас забезпечення дійсної незалежності Конституційного Суду України є чи не найскладнішим завданням, що стосується його статусу та діяльності.

Принцип колегіальності у діяльності Конституційного Суду України означає насамперед те, що реалізація його повноважень здійснюється групою суддів, які мають рівні права й обов'язки. При цьому колегіальність у його діяльності є вирішальною, оскільки всі судді Конституційного Суду України мають вирішальний (ухвальний), а не дорадчий голос. Саме для реалізації принципу колегіальності Закон передбачив можливість утворення колегій суддів, постійних і тимчасових комісій, а рішення, що приймаються колегіально, втілюються у життя у формі рішень, висновків та інших актів.

Принцип колегіальності стосується всієї діяльності Конституційного Суду України, але найбільшою мірою та найбільш наочно він виявляється під час здійснення конституційного судочинства, де цей принцип забезпечує всебічність, повноту та об'єктивність розгляду матеріалів справи. Принцип колегіальності реалізовано у частинах п'ятій та шостій статті 50 Закону, яка встановлює, що засідання Конституційного Суду України є повноважним, якщо на ньому присутні не менше 11 суддів Конституційного Суду України. Рішення Конституційного Суду України на його засіданнях приймається, якщо за це рішення проголосувало

¹ Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / за заг. ред. к. ю. н., доц. В. О. Серьогіна. — Х. : ФІНН, 2009. — С. 107.

більше половини суддів Конституційного Суду України, які брали участь у засіданні.

Ще конкретніше принцип колегіальності передбачений у Регламенті Конституційного Суду України, затвердженому Рішенням Конституційного Суду України від 5 березня 1997 року, у § 28 якого встановлено: «Розгляд справ, прийняття рішень і надання висновків у справах проводиться Конституційним Судом України колегіально».

Принцип рівноправності суддів Конституційного Суду України гарантує однакові права і свободи суддів Конституційного Суду України, їх рівність перед законом. Він також означає, що у суддів Конституційного Суду України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками. Судді Конституційного Суду України є рівноправними незалежно від того, призначені вони Верховною Радою України, Президентом України чи з'їздом суддів України.

З принципом рівноправності суддів узгоджуються також статті 21, 22 Закону, що передбачають повноваження Голови та заступників Голови Конституційного Суду України. У § 29 Регламенту Конституційного Суду України закріплено: «Усі судді Конституційного Суду України є рівноправними під час розгляду справ на засіданні колегії суддів, на засіданні, пленарному засіданні Конституційного Суду України».

Принцип гласності у діяльності Конституційного Суду України передбачено частиною другою статті 129 Конституції України. Він означає, що розгляд справ у Конституційному Суді України є відкритим. На ньому можуть бути присутні всі охочі. Про це йдеться у частині четвертій § 30 Регламенту Конституційного Суду України: «Розгляд справ на пленарному засіданні Конституційного Суду України, незалежно від форми слухання, проводиться відкрито. Якщо розгляд справи на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України може призвести до розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом, справа за ухвалою Конституційного Суду України розглядається на закритому пленарному засіданні».

До того ж стаття 67 Закону передбачає, що «рішення і висновки Конституційного Суду України разом з окремою думкою суддів Конституційного Суду України протягом наступного робочого дня після їх підписання оприлюднюються на офіційному веб-сайті Конституційного Суду України і направляються Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України. Рішення і висновки Конституційного Суду України разом з окремою думкою суддів Конституційного Суду України публікуються у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України». Зазначені положення свідчать також про дотримання принципу гласності у діяльності Конституційного Суду України.

У § 41 Регламенту Конституційного Суду України передбачено порядок допуску до залу засідань осіб, які бажають бути присутніми на пленарному засіданні Конституційного Суду України, та представників засобів масової інформації і встановлено, що «особи, які бажають бути присутніми на пленарному засіданні, допускаються до Залу засідань до початку розгляду справи і під час перерви за

наявності вільних місць. Представники засобів масової інформації, акредитовані при Конституційному Суді України, проходять до Залу засідань на відведені для них місця за акредитаційними посвідченнями, інші журналісти — за списком, поданим Прес-службою Конституційного Суду України».

На реалізацію принципу повного і всебічного розгляду справ Конституційним Судом України спрямована стаття 54 Закону: «Колегія суддів під час підготовки справи, Конституційний Суд України в процесі провадження у справі мають право витребувати від ... органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій та інших об'єднань громадян і окремих громадян необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються справи». Вони також мають право призначати експертизу, залучати до участі в конституційному провадженні експертів, викликати посадових осіб, експертів, свідків, представників за законом та уповноважених за дорученням, громадян, участь яких повинна забезпечити об'єктивний і повний розгляд справи.

Принцип обґрунтованості прийнятих рішень Конституційним Судом України зафіксований у частині другій § 55 Регламенту Конституційного Суду України, відповідно до якої рішення, висновки Конституційного Суду України мають бути належно обґрунтовані. Доречно зазначити, що принцип обґрунтованості прийнятих рішень безпосередньо пов'язаний із принципом повного і всебічного розгляду справ Конституційним Судом України.

Європейська конвенція 1950 року та проблеми захисту прав громадян у діяльності Конституційного Суду України¹

В. Кампо

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, доцент

Вступ. У 2010 році минуло 60 років з часу прийняття у 1950 році Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод² (далі — Конвенція 1950 року). Завдяки цій Конвенції, а також діяльності Європейського суду з прав людини³ (далі — Європейський суд), який забезпечує контроль за реалізацією її положень країнами-учасниками, права людини на європейському континенті стали більш шанованими та захищеними⁴.

¹ Стаття публікується за матеріалами виступу автора на німецько-українсько-польському семінарі «Захист прав особистості з конституційно-, цивільно- та міжнародно-правової точки зору в Німеччині, Україні та Польщі (право ЄС, Європейська Конвенція з прав людини)», що відбувся 1–2 липня 2011 року у м. Регенсбург (ФРН).

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Рим, 4 листопада 1950 р.) зі змінами 21 вересня 1970 року, 20 грудня 1971 року, 1 січня, 6 листопада 1990 року, 11 травня 1994 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

³ Європейський суд з прав людини заснований у 1959 році на основі статті 19 Конвенції 1950 року з метою забезпечення неухильного дотримання і виконання її норм і Протоколів до неї державами-учасниками Конвенції.

⁴ Інтеграція Конвенції та рішень Європейського суду у правове поле пострадянських держав спричинила значний науковий інтерес у цих країнах. Див., напр.: *Василевич Г. А.* Европейский Суд по правам человека и органы конституционного контроля европейских стран: перспективы взаимодействия // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. — 2000. — № 2. — С. 47–51; *Бондарь Н. С.* Национальный конституционный контроль в соотношении с конвенционной юрисдикцией Европейского суда по правам человека // Юстиция. — 2006. — № 3. — С. 89–96; *Герасимова Е. В.* Практика Европейского суда по правам человека и защита прав и свобод человека конституционными судами ФРГ и России (сравнительно-правовой аспект) // Правоведение: Известия высших учебных заведений. — 2007. — № 5. — С. 130–134; *Гроппи Т.* Защита прав человека и модели конституционного правосудия // Вестник Конституционного Суда Республики Азербайджан. — 2010. — № 4. — С. 128–135; *Зорькин В.* Конституционное правосудие и практика Европейского суда по правам человека // Конституционное правосудие в новом тысячелетии: альманах. — Ереван, 2010. — С. 23–31; *Белкін М. Л.* Проблеми застосування рішень Європейського суду з прав людини як джерела права в законодавстві України в судовій практиці // Вісник господарського судочинства. — 2009. — № 4. — С. 111–120; *Беляневич О. А.* Про застосування практики Європейського суду з прав людини як джерела права // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Юридичні науки. — 2009. — Вип. 81. — С. 32–39; *Богачова Л. Л.* Практика Європейського суду з прав людини як джерело права України // Громадянське суспільство і права людини: матеріали міжнар. наук.-практ. семінару (м. Харків, 9 грудня 2010 року). — Х., 2010. — С. 76–77; *Федик С. Є.* Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського Суду з прав людини та Конституційного Суду України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2002; *Рабінович П. М.* Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини) [Текст] / С. П. Рабінович; Академія правових наук України; НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування. — Л.: Астрон, 2004; *Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия: сборник материалов Международной научно-практической конференции (13–14 мая 2010 г.).* — Минск, 2010.

Захист прав людини в кожній європейській державі є важливим показником рівня її інтеграції в загальноєвропейську правову культуру¹. Для України захист прав людини, як складова європейської інтеграції, є одним із ключових напрямів її внутрішньої та зовнішньої політики², у реалізації якої беруть участь органи державної влади та органи місцевого самоврядування, громадськість, наукові установи і навчальні заклади тощо.

У правовій сфері українського суспільства та держави особлива роль щодо реалізації Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду належить органам судової влади та насамперед Конституційному Суду України. За роки своєї діяльності Конституційний Суд України³ накопичив певний досвід застосування у своїй практиці положень Конвенції 1950 року, яку Україна ратифікувала в 1997 році⁴, а також рішень Європейського суду, які є обов'язковими для виконання на території України⁵. На підставі статті 55 Конституції України українці можуть звертатися до Європейського суду. Нерідко це право є останньою надією громадян на справедливість.

Відомо, що Конституційний Суд України у питаннях захисту прав людини, крім положень Конституції України та власних рішень, використовує також багато міжнародних актів з прав людини, у тому числі положення Конвенції 1950 року та рішення Європейського суду.

У зарубіжних країнах, зокрема Австрії, Італії, Польщі, Росії, Франції, ФРН та інших, органи судового конституційного контролю також успішно застосовують положення Конвенції 1950 року, а у певних випадках — і рішення Європейського суду⁶. В деяких випадках між рішеннями конституційних судів та Європейського суду можуть виникати суперечності, які вирішуються відповідно до прийнятої в цих країнах доктрини міжнародного права.

Українська доктрина конституційної юстиції визначає, що Конституційний Суд України повинен виконувати Конвенцію 1950 року та рішення

¹ Про історичні та сучасні проблеми прав людини в Україні у контексті практики Європейського суду див.: Виступ Голови Верховної Ради України В. Литвина на міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми застосування практики Європейського Суду з прав людини в правовій системі України» // Голос України. — 2011. — № 119. — С. 3.

² Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (з Експертною доповіддю НІСД «Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації»): офіц. вид. / уклад. : А. В. Єрмолаєв. — К. : НІСД, 2010. — С. 48.

³ Правовою основою організації та діяльності Конституційного Суду України є Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

⁴ Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 40. — Ст. 263.

⁵ Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 30. — Ст. 260.

⁶ Коста Ж.-П. Роль национальных властей, в частности судебных, и будущее охраны прав человека в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 1. — С. 119–120.

Європейського суду¹. Багато українських авторів вважають, що у випадку розбіжності між правовими позиціями Конституційного Суду України і Європейського суду перший має прийняти позицію другого. Очевидно, що у разі конфлікту інтересів Конституційний Суд України повинен проаналізувати свою практику. Тим більше, що він має певний досвід перегляду своїх правових позицій, однак такі його дії нерідко піддаються критиці². Проте навряд чи ця критика може стосуватися питань «ревізії» правових позицій Конституційного Суду України на користь позицій Європейського суду, якщо інше не передбачено Конституцією України.

1. Правозахисна функція держави та Конституційний Суд України. Діяльність Конституційного Суду України, на наш погляд, є реалізацією правозахисної функції держави, а тому сам Конституційний Суд України наділений правозахисною функцією³. Правозахисний характер діяльності Конституційного Суду підтверджується його практикою⁴, науковими публікаціями⁵, висновками закордонних експертів⁶.

Однак деякі українські вчені дотримуються іншої думки: серйозною теоретичною, а отже, й практичною проблемою захисту прав людини в Україні є

¹ Євграфов П., Тихий В. Правотлумачення Європейського суду з прав людини і його значення для національного конституційного судочинства // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 82–84; Кампо В. Конституціоналізація зовнішніх відносин України: євроінтеграційний аспект // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 6. — С. 50–61.

² Рабінович П., Гончаров В. Конституція України як «живий інструмент» (у світлі офіційного перетлумачення її положень) // Юридичний вісник України. — 2011. — № 23. — С. 5; Футей Б. Важливість дотримання прецеденту // Юридичний вісник України. — 2011. — № 17. — С. 6.

³ Савенко М. Д. Правовий статус Конституційного Суду України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Х., 2001. — С. 8.

⁴ До найбільш важливих рішень у сфері прав людини слід віднести: *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р. М., Ярошенко П. П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України* (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп; *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 1901 Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання* (справа про смертну кару) від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99; *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України* (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005; *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України* (справа про право на правову допомогу) від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009 року та ін.

⁵ Ролі правозахисної функції Конституційного Суду України присвячені наукові праці українських авторів: Головін А. С. Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя в рішеннях Конституційного Суду України. — К. : Логос. — 2011; Стрижак А. А. Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналітичний огляд і коментарі). — К. : Ін Юре. — 2010. — С. 98–257.

⁶ Футей Б. Українська Конституція вимагає захисту // Юридичний вісник України. — 2010. — № 33. — 14–20 серп. — С. 5.

те, що певна частина юридичної науки (у різних її дисциплінах) недооцінює роль правозахисної функції як держави, так і Конституційного Суду України.

Оскільки теорія держави і права в Україні є методологічною дисципліною, то вона суттєво впливає на ідеологію інших навчальних дисциплін, насамперед публічно-правового циклу. Як результат, правозахисна функція в діяльності різних органів державної влади, особливо органів місцевого самоврядування, в підручниках з конституційного, муніципального та адміністративного права практично не згадується, хоча інші правові функції держави докладно викладаються, особливо правоохоронна¹. Творці деяких підручників і навчальних посібників включають правозахисну функцію у правоохоронну², що фактично вказує на проблемний характер правозахисної функції держави. Інші автори розрізняють дві зазначені функції держави, чим намагаються обґрунтувати пріоритет правоохоронної функції держави над правозахисною, так, ніби Україна є поліцейською, а не правовою державою. На їхню думку, дотримання прав і свобод фізичних та юридичних осіб, так само як і законність, правопорядок, забезпечуються переважно шляхом реалізації правоохоронної функції держави³. Сподіваємося, що в ініційованій Президентом України розробці Концепції реформування правоохоронної системи будуть враховані зазначені проблеми⁴.

Недооцінка ролі правозахисної функції держави в юридичній науці позначається на юридичній практиці, якій бракує ідеології прав людини, і тому нерідко рішення судів, адміністративних і муніципальних органів приймаються без урахування правового ідеалу (не мають духу захисту прав людини) або гірше того — стають джерелом судової, адміністративної та муніципальної сваволі.

Особливо відчувають дефіцит ідеології прав людини в рішеннях органів влади громадяни, які часто-густо не можуть захистити свої права і свободи через відсутність доступу до цих органів. Громадяни також стикаються з бюрократичним ставленням чиновників до їхніх проблем. Іноді громадяни не користуються своїми правами і свободами, оскільки досі мають підсвідомий страх перед представниками влади, які можуть довільно тлумачити Конституцію та закони України.

Дійсно, багато українських чиновників вважають, що права людини не є правовими імперативами в їх діяльності, а тому чиновники часто негативно реагують на спроби громадян змусити їх дотримуватися цих прав⁵. Причиною

¹ Наприклад, див.: Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — С. 47.

² Теорія держави і права : навч. посіб. / О. М. Головка, І. М. Погрібний, О. В. Волошенко та ін. ; за заг. ред. І. М. Погрібного. — Х. : ХНУВС, 2010. — С. 60.

³ Бараннік Р. В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К. : КНТ, 2011. — С. 11, 16–17. Автори Ю. Ведерніков та А. Кучук досить умовно розмежовують такі функції держави. Див.: Ведерніков Ю. А., Кучук А. М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. — К. : Знання України, 2009. — С. 56.

⁴ Реформаторська хвиля зачепить і правоохоронну систему // Голос України. — 2011. — № 109. — С. 2.

⁵ З означеної проблематики публікуються матеріали у періодичних виданнях України, зокрема в газеті «Голос України».

такого ставлення чиновників до прав людини, її гідності, серед іншого, є те, що в законодавстві здебільшого не передбачено індивідуальної відповідальності за моральну і матеріальну шкоду, завдану громадянам. Крім того, в українському суспільстві існує традиційна недовіра до права, пов'язана з недовірою до влади. Замість того щоб змінити сприйняття громадянами влади і права, багато чиновників використовують недоліки правової культури населення (низький рівень правових знань, правовий нігілізм, небажання звертатися за правовою допомогою тощо) для досягнення меркантильних цілей (корупція тощо). Сьогодні на заваді зазначеній практиці чиновницького апарату може стати Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року¹, який забезпечить громадянам більшу захищеність у відносинах з чиновниками.

Для досягнення європейських стандартів захисту прав людини Україні, мабуть, потрібна справжня правова культурна революція: українці повинні вивчати права людини з першого і до останнього класу середньої школи, на всіх курсах вищих навчальних закладів. Тому що тільки правові знання (і навички їх застосування) можуть виховати в Україні людину права (правову людину), яка стане реальним членом громадянського суспільства і позбавить чиновників можливості спекулювати на недоліках її правової культури. Ресурс для правової культурної революції є — це десятки тисяч випускників юридичних факультетів вищих навчальних закладів.

Наведені суспільно-правові проблеми позначаються і на ефективності правоохоронної функції Конституційного Суду України, який через низький правовий рівень конституційних звернень громадян не може захистити їх права і свободи: абсолютна більшість цих звернень не відповідає вимогам, встановленим Конституцією України і Законом 1996 року, а тому не розглядається Конституційним Судом України.

2. Доступ до конституційного правосуддя. Це досить важливе питання для будь-якої країни, у тому числі й для України. Згідно з Конвенцією 1950 року кожен має право на справедливий судовий розгляд (стаття 6). Це право кожного підтверджене в численних рішеннях Європейського суду, який розглядає його як одне із природних, універсальних і фундаментальних прав людини².

Доктрина прав людини Конституційного Суду України базується на правовій ідеології, згідно з якою до конституційного права громадян на судовий захист належить також їх право на конституційне звернення до Суду. Але останнє згідно зі статтею 94 Закону 1996 року реалізується громадянами тільки у випадку неоднозначного застосування судами України, іншими органами державної

¹ Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року № 3460-VI // Голос України. — 2011. — № 122. — С. 10–12.

² У тлумаченні Європейського суду право на суд є невід'ємною частиною статті 6(1); при цьому одним з його аспектів є право на доступ до суду. Будь-яка людина, яка подає скаргу на те, що не мала можливості подати позов до суду з метою вивчення органами правосуддя всіх фактичних і правових питань, що мають відношення до спору, може посилається на відсутність доступу до суду (див. рішення у справі *Le Compte and Others* (1981)). Це право поширюється як на осіб, які потребують визнання «цивільних» прав, так і на осіб, звинувачених у «вчиненні кримінального правопорушення» (рішення у справі *Deweert v. Belgium* (1980)).

влади положень Конституції та законів України, якщо це може призвести або призвело до порушення їх конституційних прав і свобод.

Проблема права доступу громадян до конституційного правосуддя активно обговорюється в науковій спільноті¹, суддями Конституційного Суду України і парламентаріями. Одні з них вважають, що вимоги статті 94 Закону 1996 року фактично слугують засобом обмеження права громадян на доступ до конституційного правосуддя², інші переконані, що право громадян України на конституційне звернення є унікальним у системі конституційної юстиції³. Але на практиці із сотень конституційних звернень громадян, що подаються до Конституційного Суду України протягом року, лише кілька десятків надходять на його розгляд, і тільки за декількома з них Конституційний Суд України ухвалює рішення⁴. Тобто ефективність права громадян на конституційне звернення залишає бажати кращого.

Природно, що за таких обставин однією із ключових проблем доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні є легалізація права громадян на конституційну скаргу⁵.

У науці існують два погляди на цю проблему: одні автори пропонують передбачити таке право громадян у Конституції та законодавстві України і лише після цього використовувати його на практиці⁶. Таку думку поділяють і судді Конституційного Суду України, які вважають, що без зазначеного врегулювання конституційні скарги громадян юридично неможливо розглядати⁷. Інші фахівці вважають, що немає необхідності в нормативно-правовому врегулюванні інституту конституційної скарги, оскільки Конституційний Суд України може самостійно створити правове поле для реалізації громадянами права на таку скаргу. Для цього, на їхню думку, необхідно відповідним чином витлумачити положення Конституції України про право громадян на судовий захист (стаття 55)⁸.

¹ Див.: *Владиченко С.* Про перспективи посилення захисту прав людини засобами конституційного правосуддя в Україні // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2006. — № 2. — С. 33; *Ткачук П.* Конституційний Суд України: теоретико-правові питання діяльності // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2006. — № 4. — С. 26–28; *Бакірова І. О.* Конституційне звернення та конституційна скарга: переваги та недоліки // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. — 2008. — № 1. — С. 93–102.

² *Кампо В.* Деякі проблеми вдосконалення конституційної юстиції в Україні // *Право України*. — 2010. — № 6. — С. 9.

³ *Ткачук П., Ткачук А.* Роль і місце Конституційного Суду України у захисті основних прав і свобод людини // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2010. — № 4. — С. 127.

⁴ У період 1997–2010 років Конституційний Суд України прийняв усього 22 рішення за конституційними зверненнями громадян.

⁵ Див.: *Проблеми і перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні* : монографія / О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. — К. : Атіка-Н, 2010.

⁶ Див.: Там само. — С. 67–72.

⁷ Див.: *Кампо В.* Деякі проблеми вдосконалення конституційної юстиції в Україні // *Право України*. — 2010. — № 6. — С. 9; *Шаптала Н.* Особливості національного конституціоналізму в питаннях захисту Конституційним Судом України прав і свобод громадян // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2010. — № 6. — С. 127–128.

⁸ *Савчин М. В.* КСУ не буде пішаком у політичних іграх: про проблеми й перспективи діяльності Конституційного Суду // *Правовий тиждень*. — 2009. — № 12–13. — 24 березня. — С. 4.

Отже, в Україні існує проблема більш широкого доступу громадян до конституційного правосуддя, яку законодавець може вирішити шляхом впровадження в правову систему держави інституту конституційної скарги.

3. Обов'язковість положень Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду. Відповідно до положень Конституції України (стаття 9), Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 року положення Конвенції 1950 року та рішення Європейського суду є обов'язковими для виконання Конституційним Судом України.

Існують дві доктрини виконання Конституційним Судом України положень Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду. Перша полягає в тому, що положення цих актів Конституційний Суд України застосовує як методологію, тобто без жодних юридичних наслідків для практики. За другою доктриною положення Конвенції 1950 року та рішення Європейського суду Конституційний Суд України виконує на свій розсуд залежно від правової ситуації і при цьому створює нові правові позиції¹. На практиці саме ця доктрина домінує в рішеннях Конституційного Суду України².

Проблема обов'язковості положень Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду для Конституційного Суду України має також техніко-юридичний вимір. Так, особливих труднощів судді Конституційного Суду України, як і інших судів держави, зазнають під час вивчення надзвичайно об'ємної практики Європейського суду (більше тисячі рішень на рік). На наш погляд, цю практику слід систематизувати, наприклад, в Офіційному класифікаторі прецедентів (правових позицій) Європейського суду. Хоча в Україні нещодавно розпочато офіційну публікацію рішень Європейського суду³, що має важливе значення, це не замінює зазначеного Офіційного класифікатора. Доцільним вбачається також створення офіційного класифікатора прецедентів (правових позицій) Конституційного Суду України, оскільки більшість українських юристів не мають навичок роботи з джерелами прецедентного права. Крім того, українським юристам та правникам держав — членів Ради Європи необхідний термінологічний словник-довідник з європейської юстиції, який містив би визначення основних термінів Конвенції 1950 року, а також понять, які використовуються в рішеннях Європейського суду.

4. Правовий аналіз практики застосування положень Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду. Цей аналіз доводить, що Конституційний Суд України часто використовує у своїх рішеннях зазначені акти як головні⁴ або

¹ Серьогіна С. Використання практики Європейського суду з прав людини як перспективний напрям оптимізації конституційного судочинства в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 41–46.

² Детальніше див.: Кампо В., Савчин М., Сергиєнко Н. Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и Конституционный Суд Украины: отдельные аспекты международно-конформного толкования Конституции Украины // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. — 2010. — № 3. — С. 144–155.

³ Наприкінці 2010 року вийшов друком перший номер журналу «Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі».

⁴ Так, приміром, в основу Рішення Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 у справі про смертну кару покладено окремі статті Конвенції 1950 року, наприклад статтю 3 в інтерпретації Європейського суду.

допоміжні¹ джерела права. Статистика звернень Конституційного Суду до Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду свідчить: до Європейської конвенції (зокрема, у контексті тлумачення її Європейським судом) Конституційний Суд України безпосередньо звертався у ході підготовки понад 20 рішень, а опосередковано, тобто через закріплені у національному законодавстві положення Конвенції 1950 року, застосовував її приблизно в сотні рішеннях. Причому лідерство у списку посилань Конституційного Суду України на Конвенцію 1950 року належить її шостій статті².

У ході застосування Конституційним Судом України Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду виникають певні правові колізії, які потребують відповідних засобів вирішення.

По-перше, передумовою таких правових колізій є розбіжності між окремими положеннями Конституції України та Конвенції 1950 року. Це констатують українські дослідники на підставі проведеного ними порівняльно-правового аналізу положень про права людини Конституції України та Конвенції 1950 року. На думку професора П. Рабіновича, ці розбіжності можна усунути шляхом модернізації (оновлення) Конституції України з метою приведення її положень у повну відповідність до міжнародних стандартів прав людини³. Природно, це дозволить Конституційному Суду України ефективніше реалізувати положення Конвенції 1950 року, закладені в нормах оновленої Конституції України.

По-друге, правові колізії можуть виникати між рішеннями Європейського суду. Звичайно, він може змінювати свої правові позиції, якщо цього вимагає турбота про більш високі правові цінності. На практиці Європейський суд мотивує перегляд своїх правових позицій такими міркуваннями, як: а) необхідність сприяти своїми рішеннями розвитку суспільства; б) зміни в національних правопорядках держав — членів Ради Європи; в) прискорені темпи, швидкість соціальних змін у відповідній державі; г) нові результати розвитку науки; ґ) зміни в суспільній свідомості; д) підвищення рівня, розвиток стандартів прав людини⁴. Очевидно, що Конституційному Суду України в подібних ситуаціях може бути складно визначити свою правову позицію, насамперед тому, що, на відміну від Європейського суду, він дотримується переважно формально-догматичних, а не соціолого-правових підходів.

¹ Наприклад, доктрина Конституційного Суду України про неправомірність зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, викладена у Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2000 року № 6-рп/2000, базується як на положеннях частини першої статті 58 Конституції України, так, зокрема, і на положеннях статті 7 Конвенції 1950 року.

² Детальніше див.: *Кампо В., Савчин М., Сергиєнко Н.* Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и Конституционный Суд Украины: отдельные аспекты международно-конформного толкования Конституции Украины // *Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь.* — 2010. — № 3. — С. 148

³ *Права людини і громадянина: можливості удосконалення конституційних гарантій* // *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України* / редкол. : П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. — Серія І. Дослідження та реферати. Випуск 18. — Л. : Край, 2008. — С. 3.

⁴ *Рабінович П., Гончаров В.* Конституція України як «живий інструмент» (у світлі офіційного перетлумачення її положень) // *Юридичний вісник України.* — 2011. — № 23. — 4–10 червня. — С. 5.

По-третє, за певних обставин, як уже зазначалося, можуть виникати правові колізії між рішеннями Європейського суду та Конституційного Суду України. Своїм рішенням Європейський суд може, зокрема, вказати на недоліки з приводу захисту прав людини в практиці Конституційного Суду. Існує приклад такої колізії між рішеннями Європейського суду та Конституційного Суду Російської Федерації¹; ця колізія вже вирішується Європейським судом. На жаль, на практиці також бувають розбіжності правових колізій двох юрисдикцій, коли рішення Конституційного Суду України через певні обставини не збігається з відповідним рішенням Європейського суду. Тим самим ускладнюється належний захист прав людини².

По-четверте, правові колізії можуть існувати між рішеннями самого Конституційного Суду України у сфері прав людини. Такі ситуації можуть виникати з різних причин — як об'єктивних, так і суб'єктивних. Приміром, у Рішенні у справі про оподаткування підприємств з іноземними інвестиціями від 29 січня 2002 року № 1-рп/2002 Конституційний Суд України фактично допустив власним тлумаченням звуження права окремих суб'єктів підприємницької діяльності на податкові пільги, хоча відстоював позицію, згідно з якою під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законодавчих актів за жодних умов не може допускатися звуження змісту та обсягу існуючих прав³. Конституційний Суд України може усувати такі колізії шляхом прийняття рішень, в яких він формує нові правові позиції.

Практика застосування Конституційним Судом України Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду, поряд з позитивними моментами, в деяких випадках має проблемний характер (колізії, невиконання рішень тощо), що, на наш погляд, зумовлено недостатнім рівнем євроінтеграції України, який, до речі, залежить не тільки від України, а й від Європейського Союзу, його членів. У контексті євроінтеграційних прагнень Уряду України важливо було б, на наш погляд, розробити та впровадити Дорожню карту з питань реалізації положень Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду, наприклад, на період 2012–2015 років. Таку Карту міг би затвердити Президент України як гарант

¹ Докладніше про цей конфлікт див.: Зорькин В. Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 1. — С. 105–114; Коста Ж.-П. Роль национальных властей, в частности судебных, и будущее охраны прав человека в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 1. — С. 115–123.

² Так, наприклад, Рішенням від 10 червня 2003 року №11-рп/2003 у справі про мораторій на примусову реалізацію майна Конституційний Суд України визнав конституційним Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». На практиці цей Закон перешкоджає виконанню судових рішень у справах, боржником у яких виступає державне підприємство. Водночас Європейський суд у рішенні у справі «Сокур проти України» від 26 квітня 2005 року зазначив, що виконання судового рішення із затримкою понад три роки на підставі Закону порушує приписи пункту 1 статті 6 Конвенції.

³ Див., наприклад: рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007.

прав і свобод українських громадян, що сприяло б підвищенню темпу та рівня євроінтеграції України.

Висновки і пропозиції. Завдяки численним рішенням Конституційного Суду України в галузі прав людини можна констатувати вироблення ним доктрини прав людини, яка спирається на правовий фундамент національного законодавства і положення Конвенції 1950 року, рішення Європейського суду. На підставі викладеного можна стверджувати, що в цілому Конституційний Суд виконує в судовій системі важливу роль інструмента впровадження європейських стандартів прав людини. Для підвищення його ролі у сфері прав людини, на наш погляд, в Україні потрібно у відповідному порядку:

- 1) розглянути і вирішити питання про конституційну скаргу громадян;
- 2) розробити та впровадити Дорожню карту з питань реалізації положень Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду на період 2012–2015 років. Затвердити цю Карту міг би Президент України як гарант прав і свобод громадян;
- 3) підготувати офіційний класифікатор прецедентів (правових позицій) Конституційного Суду України для користування ним громадянами, фізичними і юридичними особами приватного права, судами та іншими органами влади України;
- 4) включити вирішення проблем конституційної юстиції, враховуючи їх тісний зв'язок з реалізацією Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду, до числа пріоритетних напрямів розвитку української юридичної науки.

На нашу думку, органи Ради Європи могли б розробити і впровадити офіційний класифікатор прецедентів (правових позицій) Європейського суду для громадян, адвокатів, судів та інших органів влади держав-учасниць Ради Європи, а також термінологічний словник-довідник з європейської юстиції (терміни Конвенції 1950 року та рішень Європейського суду).

Європейський конституціоналізм в аспекті співвідношення національної конституційної і конвенційної юрисдикції

М. Бондар

суддя Конституційного Суду Російської Федерації,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки Російської Федерації,
заслужений юрист Російської Федерації

Ювілейні дати органів конституційного правосуддя України і Росії, що відзначаються в поточному році, орієнтують на оцінку їхньої діяльності з погляду досягнень у національних системах правової державності і в аспекті сучасних світових тенденцій правової глобалізації, взаємодії національних конституційних юстицій на міжнародній арені. При цьому особливо важливим є розуміння того, що в епіцентрі цих інтеграційних процесів, тісно пов'язаних з конституціоналізацією європейського правового простору, перебувають проблеми співвідношення і взаємодії національних правових інститутів нормоконтролю з європейською конвенційною юрисдикцією.

Європейський конституціоналізм: «правоглобалізація» чи національно-конституційна інтеграція? Загальні закономірності сучасного правового прогресу, що перебувають у суперечливій єдності, досить очевидно виявляються у конституційному розвитку держав європейського континенту, включаючи країни нових демократій. З одного боку, вони стосуються процесів правової глобалізації, що об'єктивно розвиваються, а з іншого — це тенденції конституційно-правової суверенізації, які посилюються останнім часом в системі західноєвропейських демократій.

Це породжує проблеми, пов'язані зі співробітництвом і взаємодією національних правових систем, призводить до конфліктів, актуалізуючи питання пошуку оптимальних механізмів подолання суперечностей, пошуку компромісів. Процеси правової інтеграції об'єктивно потребують конституційних оцінок на рівні як національних державно-правових систем, так і міжнародно-правових механізмів. Як результат, головними сферами нормативно-правової інтеграційної взаємодії на європейському континенті стають, з одного боку, європейські інститути міжнародного публічного права, а з іншого — національні інститути конституційного права, враховуючи, що в сучасних умовах ці дві галузі регулюють відносини, які багато в чому подібні за своєю природою і збігаються за сферами¹. Саме це дає підґрунтя для виникнення якісно нового транснаціонального правового явища, пов'язаного з формуванням європейського конституціоналізму.

Важливо врахувати, що європейський конституціоналізм не є так званим регіональним правоглобалізмом у європейських масштабах. Це якісно нова

¹ Див.: Конюхова І. А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. — М.: Формула права, 2006. — С. 16–17.

філософсько-світоглядна категорія, що відображає не стільки наднаціональну (глобалістську) правову універсалізацію, скільки національно-конституційну інтеграцію державно-правових систем Європи на основі їхнього взаємозбагачення за умови збереження юридичного суверенітету правових систем. Розумінню європейської правової інтеграції відповідають підходи Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд), відповідно до яких неможливо виробити однакове для всієї Європи уявлення про демократію та її окремі інститути, про виборчі системи, значення релігії у суспільстві, свободу слова, допустимі межі втручання у права і свободи тощо. Тому влада країни має широкі можливості на свій розсуд вирішувати відповідні питання¹, «кожна зі Сторін, що домовляються, має право сама формувати своє бачення демократії»².

Конституціоналізм взагалі та європейський зокрема можна уявити як взаємопов'язаний комплекс різноманітних компонентів, що містять: його доктринальну складову як особливу філософсько-правову теорію конституціоналізації економічного, політичного, правового простору Європи; нормативно-правову, тобто специфічне ієрархічно організоване європейське правове поле; онтологічну, що втілює практику формування і розвитку європейського конституціоналізму, включаючи конвенційну (європейську) юрисдикційну і національну конституційну практику реалізації європейських конституційних цінностей; зрештою, одну з форм вияву суспільної свідомості, що є передумовою (умовою) формування і, певним чином, виявом нового типу юридичного бачення світу — європейського конституційного світогляду.

Нормативно-правову основу формування європейського конституціоналізму становить непроста, досить своєрідна нормативна система. Стосовно держав — членів Ради Європи це виглядає як нормативний комплекс, що формується, по-перше, на основі конвенційного регулювання (мається на увазі Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція), прецедентна практика її тлумачення Європейським судом, а також інше міжнародне договірне (європейське) правове регулювання), по-друге, на основі національного конституційного регулювання, включаючи практику національних органів конституційної юрисдикції, що найбільш органічно й активно вписуються в систему охорони європейських демократичних цінностей, конституційно вагомим як для окремих держав, так і для європейського правового простору в цілому. Важливою проблемою є забезпечення несуперечливої взаємодії відповідних нормативно-правових компонентів.

Найбільш рельєфно ці проблеми виявляються у випадках, коли інтегратором міжнародно-правових норм у національні правові системи виступають спеціалізовані юрисдикційно-контрольні органи, покликані забезпечувати дотримання

¹ Див.: *Постановление ЕСПЧ от 20 сентября 1994 года по делу «Институт Отто-Премингер (Otto-Preminger-institut) против Австрии»* // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. — М.: Норма, 2000. — С. 10–20; *Постановление ЕСПЧ от 18 марта 2011 года по делу «Лаутси и другие против Италии»* // www.echr.coe.int.

² Див.: *Постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 года по делу «Херст против Соединенного Королевства»* // Консультант Плюс; *Постановление ЕСПЧ от 15 июня 2006 года по делу «Ликурезос против Греции»* // Консультант Плюс.

норм і принципів міжнародного права, у тому числі шляхом залучення держав до відповідальності за порушення міжнародних (договірних) зобов'язань. Саме таким юрисдикційно-контрольним інститутом щодо всіх держав — учасниць Конвенції є Європейський суд.

Конвенційні права і свободи в європейському правовому просторі, їхня конституційна природа. Конвенція, безсумнівно, регулює універсальні для країн — членів Ради Європи питання конституційного значення, що можна кваліфікувати як своєрідний квазіконституційний акт. Водночас вона не може розглядатися як складова національної конституційної системи, принаймні доки сама конституційна система держави не визнає за нею таке право, як це, наприклад, зроблено в Австрії. Але не менш важливим є й інший аспект: навіть для країн, що не надають пріоритетного значення Конвенції щодо національних законів (Угорщина¹), очевидним є конституційне значення цього акта, насамперед щодо закономірностей формування загальноєвропейського конституційного простору.

Що стосується Російської Федерації, то це питання вирішується у частині четвертій статті 15 Конституції на підставі не лише визнання загальних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів складовою її правової системи, а й пріоритету визнаних Російською Федерацією правил міжнародного договору перед її законами. Це означає, що Конвенція, маючи пріоритет перед законами країни, може розглядатися як квазіконституційний акт, що знаходить своє підтвердження й у практиці Конституційного Суду Російської Федерації.

Очевидно, йдеться про фактичне визнання конституційної природи конвенційних прав і свобод у їхньому співвідношенні з національним інститутом прав людини. Мабуть, уперше серед органів конституційного правосуддя Європи Конституційний Суд Російської Федерації (далі — КС РФ) зробив настільки чіткий висновок щодо юридичної природи конвенційних прав і свобод: «...Права і свободи людини і громадянина, визнані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, — це ті самі за своєю суттю права і свободи, що закріплені в Конституції Російської Федерації»².

Таким чином, йдеться про визнання принципової ідентичності конвенційних і національних конституційних прав і свобод³, на підставі чого КС РФ робить ще один, не менш принциповий висновок: «Підтвердження їх порушення відповідно Європейським судом з прав людини і Конституційним Судом Російської Федерації — з огляду на спільну природу правового статусу цих органів та їхнє призна-

¹ Щодо цього варто звернутися до статті судді Конституційного Суду Угорщини А. Брагьова: Брагьов А. Право толкования: конституционные суды и Конвенция о защите прав человека и основных свобод (на примере Венгрии) // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 2 (81). — С. 83–95.

² Див.: Постановление КС РФ от 26 февраля 2010 года № 4-П // СЗ РФ. — 2010. — № 11. — Ст. 1255 (абзац другий підпункту 3.3 мотивувальної частини).

³ Виключно позитивно оцінюючи новаторський підхід КС РФ до цієї проблеми, водночас видається передчасним фактичне ототожнення юридичної природи європейських конвенційних і національних конституційних прав і свобод. Це повинно стати реальністю лише у майбутньому, в умовах формування єдиної нормативно-правової системи європейського конституціоналізму (маючи на увазі нормативний правовий еквівалент європейського конституціоналізму як у об'єктивному, так і у суб'єктивному сенсі).

чення — допускає можливість використання з метою повного відновлення порушених прав єдиного інституційного механізму виконання прийнятих ними рішень¹. Таким чином, визнається спільна природа Європейського суду та національного органу конституційного правосуддя, а також можливість використання єдиного інституційного механізму виконання їх рішень щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. Це знайшло підтвердження, зокрема, у визнанні Постановою КС РФ від 26 лютого 2010 року № 4-П за рішеннями Європейського суду значення нововиявлених обставин і на цій основі — можливості перегляду за заявою громадянина судового рішення у випадку, якщо Європейським судом буде встановлено порушення Конвенції.

Тобто відбувається конституціоналізація загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, а звідси — проникнення внутрішньодержавних юридико-правових (конституційних) засад у сферу міжнародних відносин, які, зокрема, визначають сферу європейського конституційного простору².

Про ступінь обов'язковості рішень Європейського суду для національного конституційного правосуддя. Для конституційного правосуддя Росії питання відносин з Європейським судом найгостріше постало у зв'язку з прийняттям ним і КСРФ відмінних за однією і тією самою скаргою рішень. Європейський суд у своїй постанові у справі «Костянтин Маркін проти Росії» від 7 жовтня 2010 року визнав, на відміну від КС РФ, наявність дискримінації стосовно заявника і порушення його конвенційних прав у тому, що за умовами національного законодавства йому як військовослужбовцю було відмовлено в наданні відпустки по догляду за дитиною, тоді як для військовослужбовців жіночої статі така можливість передбачена. Таким чином, виникла ситуація, за якої одні й ті самі юридичні обставини кваліфікувалися по-різному різними юрисдикційними органами.

Чи допустима така ситуація і які її наслідки для правозастосовних органів? Чи міг у принципі виносити рішення Європейський суд з питання, що раніше вже було оцінене на предмет конституційності відповідних норм? Якщо так, то в яких межах може проводитися конвенційна перевірка? Дискусія щодо цього має не тільки концептуально-теоретичний характер. На її розвиток до Державної Думи Російської Федерації було внесено законопроект, яким запропоновано зміни до Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації» з метою розширення повноважень КС РФ у частині надання ним оцінки прийнятому «міждержавним органом рішення, що передбачає невідповідність норми закону або іншого нормативного правового акта міжнародному договору в інтерпретації міждержавним органом»³. Цей законопроект зумовив жваву дискусію, в ході якої висловлено різні, у тому числі протилежні, думки⁴. Основні аргу-

¹ Див.: *Постановление КС РФ от 26 февраля 2010 года № 4-П // СЗ РФ. — 2010. — № 11. — Ст. 1255* (абзац другий підпункту 3.3 мотивувальної частини).

² На процеси конституціоналізації зовнішньодержавних відносин справедливо звертають увагу й українські вчені. Див.: *Конституція і конституціоналізм: вибіркові проблеми / відповід. ред. проф. Мартиненко П. Ф. і доц. Кампо В. М. — К., 2007. — С. 252–253.*

³ Див.: *проект Федерального закона № 564346-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».* — 2011 // www.duma.gov.ru

⁴ Див., напр.: *«ЕСПЧ вмешивается в конституционный процесс», — считает Косачев К. // er.ru. — 20 июня 2011 года; Шишова Т. Россия не должна раствориться в глобалистском содоме // ruskline.ru.* —

менти опонентів цієї ініціативи полягали у тому, що її реалізація створить легальну можливість блокування окремих рішень Європейського суду Конституційним Судом Російської Федерації, що фактично означатиме відмову у визнанні Російською Федерацією юридичної обов'язковості рішень Європейського суду.

Вирішуючи це надзвичайно важливе і досить складне питання, слід враховувати, насамперед, ту обставину, що рішення Європейського суду є актами казуально-правозастосовного характеру. Тобто їхні юридичні властивості є такими, що про прецедентний характер цих актів можна говорити в обмежувальному аспекті: це не класичні нормативні, а насамперед тлумачні прецеденти, які визнають не правила поведінки в суспільстві і державі, а правила розуміння змісту тих чи інших норм Конвенції.

Російська Федерація, ратифікуючи Конвенцію, установила, що відповідно до її статті 46 вона визнає *ipso facto* і без спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду обов'язковою у питаннях тлумачення і застосування Конвенції і протоколів до неї (виділено мною. — М. Б.) у випадках передбачуваного порушення Російською Федерацією положень цих договірних актів¹. Та чи впливає з цього, що Російська Федерація визнає для себе обов'язковими всі рішення Європейського суду, у тому числі й ті, що втручаються у сферу нормотворчості?

Відповідь на це запитання варто шукати у площині правового аналізу специфіки статусу цього конвенційного органу. Вона полягає у тому, що Європейський суд реалізує двоєдину функцію: а) контролю за дотриманням положень Конвенції шляхом встановлення наявності чи відсутності їх порушення державами — учасниками (казуально-правозастосовна функція); б) тлумачення положень Конвенції в межах кожної конкретної справи (функція тлумачення). Цим зумовлена необхідність обліку двоєдиної юридичної природи судових актів Європейського суду: по-перше, як казуальних рішень у конкретних справах, що належать до сфери юрисдикції європейського судового органу; по-друге, з погляду наявного в них офіційного тлумачення положень Конвенції, що мають значення не лише для вирішення конкретного спору, а й з огляду на загальноєвропейські правові звичаї, прецедентне значення для вирішення подальших аналогічних спорів.

Звідси випливає, що зобов'язуюче значення рішень Європейського суду також немов роздвоюється: у конкретних спорах воно поширюється за загальним правилом на держави — учасниці Конвенції, що були стороною в спорі; для інших держав, що не брали участі у справі, вони обов'язкові в частині вміщеного в них офіційного (нормативного) тлумачення конвенційних положень, що набувають значення правових позицій Європейського суду. Саме в такій подвійній якості — як акти казуального вирішення спорів про відповідність Конвенції дій російської національної влади та як акти офіційного (нормативного) тлумачення кон-

20 июня 2011 года; Вишнеvский Б. Москва выше Страсбурга // Novayagazeta.ru. — 21 июня 2011 года; Уполномоченный по правам человека в РФ: Законопроект означает разрыв с Декларацией прав человека // Regnum.ru. — 21 июня 2011 года; Страсбург не указ // Ведомости. — 24 июня 2011 года; Вереvцагин А. Сенаторы пытаются спасти Конституционный суд от Страсбурга // Forbes.ru. — 24 июня 2011 года.

¹ Див.: Стаття 1 Федерального закона от 30 марта 1998 года «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1514.

венційних положень — рішення Європейського суду згідно із частиною четвертою статті 15 Конституції Російської Федерації включаються у правову систему Російської Федерації, а нормативний простір європейського конституціоналізму набуває, у свою чергу, нових якісних характеристик своєрідного конвенційно-судового конституціоналізму¹.

До того ж із частини четвертої статті 15 Конституції Російської Федерації випливає, що правові позиції Європейського суду як положення конвенційного тлумачення мають вищу стосовно положень національного законодавства юридичну силу. Проте цей висновок не стосується Конституції Російської Федерації — її вища юридична сила у національній правовій системі має універсальний характер і поширюється на міжнародно-правові акти й договори, які є складовою правової системи Російської Федерації. Цей принциповий підхід був вперше сформульований КС РФ у Постанові від 30 листопада 2000 року №15-П².

Таке розуміння ролі рішень Європейського суду у межах національної правової системи підтверджується й загальноюрисдикційною судовою практикою. З пункту 11 Постанови Пленуму Верховного Суду Російської Федерації від 10 жовтня 2003 року № 5-П «Про застосування судами загальної юрисдикції загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів Російської Федерації»³ випливає, що виконання постанов Європейського суду, що стосуються Російської Федерації, передбачає у разі необхідності зобов'язання з боку держави вжити заходів *індивідуального характеру*, спрямованих на усунення порушень прав людини, а також заходів *загального характеру* (виділено мною. — М. Б.) з метою попередження подібних порушень.

Межі допустимого втручання Європейського суду у національну правову систему: співвідношення конвенційного і конституційного нормоконтролю. На сьогодні поняття «конвенційний нормоконтроль» має здебільшого умовний характер, принаймні з Конвенції прямо не випливає, що здійснення такої функції покладено на європейські органи.

Контрольна функція Європейського суду пов'язана з вирішенням обґрунтованих припущень приватних осіб про порушення однією з Високих Сторін, що домовляються, їхніх прав, закріплених у статті 34 Конвенції або у протоколах до неї, що передбачає дослідження Європейським судом фактичних і юридичних обставин, які стали підставою для звернення заявника за конвенційним захистом. Отже, саме казуально-правозастосовна практика конкретної держави у конкретній справі є об'єктом контролю Європейського суду.

Водночас, оскільки правозастосовна практика базується на засадах національного законодавчого регулювання відповідних суспільних відносин, приймаючи рішення у справі, Європейський суд неминуче реалізує й елементи конвенційно-наглядової функції стосовно національного законодавства, виявля-

¹ Див. детальніше: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М.: Норма, 2011. — С. 186–211.

² Див.: СЗ РФ. — 2000. — № 50. — Ст. 4943. Див. також: Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. — 2010. — 29 окт.

³ Див.: Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2003. — № 12.

ючи, зокрема, нормативні правові умови, що стали приводом для оцінки конвенційного правопорушення. Але відповідні повноваження Європейського суду можуть бути реалізовані лише «попутно», в межах конкретної справи з оцінки правозастосовної практики держави — учасниці Конвенції. До безпосередніх функцій Європейського суду не належить розгляд відповідності законодавчих або конституційних норм вимогам Конвенції не лише в порядку абстрактного, а й конкретного нормоконтролю у зв'язку з розглядом конкретної справи за скаргою громадянина. Європейський суд лише визначає, чи призвело застосування національного законодавства до порушення Конвенції, обмеження прав, що нею гарантуються. Він не уповноважений ані скасовувати національні закони, ані давати національному законодавцеві чи органу конституційного правосуддя вказівку скасувати (визнати неконституційними) положення, що стосуються справи заявника.

Водночас не можна не відзначити певну непослідовність практики Європейського суду з цих питань. Наприклад, Європейський суд визнав прийнятним подання групи заявників з ФРН, які оскаржували положення пункту 2 статті 10 Основного Закону ФРН і Закону від 13 серпня 1968 року (Закон G10) щодо їх невідповідності пункту 1 статті 6, статтям 8, 13 Конвенції. При цьому суд наголосив, що «...в принципі індивідуальному заявнику недостатньо стверджувати, що лише саме існування закону порушує його право, встановлене Конвенцією; потрібно, щоб закон заподіяв йому шкоду. Проте *...закон може сам по собі порушувати права окремих осіб*, якщо вони відчують його дію навіть за відсутності яких-небудь конкретних дій щодо його застосування (виділено мною. — М. Б.). У справі «Маркс проти Бельгії» від 13 червня 1979 року¹ Європейський суд зазначив: «...Стаття 25 Конвенції надає особі право стверджувати, що закон порушує її права, якщо вона ризикує стати безпосереднім об'єктом таких порушень... Саме такою і є позиція заявниць. Вони заперечують проти кількох статей Цивільного кодексу, що автоматично застосовувалися або застосовуються до них. Стверджуючи, що ці статті суперечать Конвенції і Протоколу № 1, заявниці прагнуть від Суду не абстрактної оцінки внутрішнього законодавства, що не відповідало б статті 25 Конвенції».

Вторгнення Європейського суду у сферу нормоконтролю неминуче спричиняє конфлікти, зіткнення, суперечності між ним і національною владою, зокрема національними конституційно-контрольними органами. Але в цьому випадку, напевно, варто з'ясовувати не «хто винний», а «що робити?». Потрібно виробити конкретні механізми, які забезпечували б конвенційний нормоконтроль. Наприклад, у низці країн вже зараз цю функцію здійснюють національні органи конституційного контролю, що перевіряють чинне законодавство не тільки з погляду його відповідності Основному Закону держави, а й щодо відповідності Конвенції. Проте у Росії самі конвенційні норми не можуть бути критерієм для оцінки конституційності законодавства. КС РФ може лише враховувати їх під час винесення рішень і формування конституційно-правових підходів.

¹ Див.: *Европейский суд по правам человека. Избранные решения.* — Т. 1. — М.: Норма, 2000. — С. 231–270.

Якщо виходити з того, що Конституція Російської Федерації не суперечить Конвенції і водночас має вищу юридичну силу, то можна припустити, що здійснення конституційної перевірки тієї чи іншої норми чинного права означає, що конвенційний нормоконтроль відбувся, а тому «повторний» («постконституційний» і навіть «метаконституційний») нормоконтроль з боку будь-яких інших суб'єктів неможливий.

Забезпечення суверенного верховенства національного конституційного нормоконтролю навряд чи потребує певних «надконвенційних» механізмів перевірки рішень Європейського суду. Висловлена в межах казуального рішення його позиція з питання міри відповідності національного законодавства Конвенції належить до «заходів загального характеру», які держава повинна враховувати, виконуючи конкретні постанови Європейського суду і вживаючи обов'язкові для держави «заходи приватного характеру» у зв'язку із встановленим Європейським судом порушенням прав заявника — громадянина цієї держави. Якщо ж держава, виконавши рішення Європейського суду в частині відновлення порушених прав громадянина-заявника, на підставі своїх суверенних прав, не вважатиме за необхідне вносити зміни у законодавство (в межах зазначених у постанові «заходів загального характеру»), вона повинна бути готовою і надалі, під час прийняття подібних, у тому числі «клонуваних», рішень Європейського суду виконувати ці рішення, зокрема у частині, що стосується відновлення порушених прав заявників («заходи приватного характеру»). Водночас будь-які юридичні санкції до держави, що не брала на себе під час ратифікації Конвенції зобов'язань стосовно виконання рішень Європейського суду щодо конвенційного нормоконтролю, у цьому випадку неприпустимі.

Проте усе це не виключає високого авторитету й активного впливу правових позицій Європейського суду на практику конституційних судів і на національні правові системи. Самі ж питання співвідношення національної судово-конституційної і конвенційної юрисдикцій, як свідчить практика демократичного правового розвитку суверенних європейських держав, представляють важливі характеристики європейського конституціоналізму, що формується.

Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України

С. Шевчук

доктор юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України,
професор кафедри загальнотеоретичних
та державно-правових наук
Національного університету
«Києво-Могилянська Академія»

У порядку денному діяльності сучасних демократичних держав питання захисту та гарантії конституційних прав і свобод посідає чільне місце. Ця тенденція була та залишається визначальною для європейських країн, спільна конституційна традиція яких знайшла своє відображення на загальноєвропейському рівні, насамперед у цінностях та принципах, закладених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція). В Україні спостерігається подвійний захист фундаментальних прав і свобод, які закріплені у Конвенції та Конституції України: він відбувається на конституційному та конвенційному рівнях. Зазначені права й свободи мають спільну юридичну природу та характеристику, а їхній зміст встановлюється у процесі їх застосування, а також тлумачення конвенційних та конституційних норм Європейським судом з прав людини (далі — ЄСПЛ) та Конституційним Судом України (далі — КСУ). Це зумовлено тим, що саме через правозастосування, у процесі судового захисту прав людини і основних свобод стає зрозумілим величезний потенціал останніх у процесі обмеження держави та забезпечення демократичного розвитку країни. Підтвердженням такої тези є перші положення Конституції України, за якими людина, її права та свободи визнаються найвищою цінністю та визначають зміст та спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції України).

Конституція України має найвищу юридичну силу (частина друга статті 8). Це означатиме, що в межах національної правової системи тлумачення КСУ відповідних конституційних положень, в яких йдеться про конституційні права та свободи, матиме пріоритет над відповідним тлумаченням аналогічних прав та свобод ЄСПЛ. Однак це не свідчить про застосування цими судами кардинально відмінних підходів: по-перше, тлумачення КСУ, відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права, має узгоджуватися з практикою Страсбурзького суду, а по-друге, практика ЄСПЛ встановлює мінімальні європейські стандарти, тобто стандарти захисту конституційних прав та свобод *a priori* не можуть бути нижчими за європейські. Слід підкреслити, що перелік прав і свобод, закріплений у Конвенції, та їх гарантії, на відміну від прав і свобод, що містяться в європейських конституціях, у тому числі й українській, є мінімальним.

Під принципом дружнього ставлення до міжнародного права як способу конституційного тлумачення слід розуміти звернення до міжнародного та європейсь-

кого права при роз'ясненні відповідних конституційних положень, зокрема конституційних норм про права людини, що набуло значного поширення в європейських країнах. Відповідно до частини другої статті 10 чинної Конституції Іспанії норми, пов'язані з основними правами та обов'язками, що закріплені Основним Законом, відповідають Загальній декларації прав людини, міжнародним договорам та угодам з цих питань, які ратифіковані Іспанією. Аналогічні положення містяться у частині першій статті 4 чинної Конституції Республіки Молдова — конституційні положення про права і свободи людини тлумачаться та застосовуються згідно із Загальною декларацією прав людини, пактами та іншими договорами, однією зі сторін яких є Республіка Молдова.

Слід звернути увагу на те, що ЄСПЛ працює за принципами прецедентного права, що актуалізує необхідність розуміння та вивчення практики ЄСПЛ, у тому числі її певного еквівалента в європейських країнах, що належать до романогерманської правової сім'ї — доктрини «усталеної судової практики»¹.

Так, суддя ЄСПЛ у відставці професор В. Буткевич підкреслює, що своєю діяльністю ЄСПЛ довів неаргументованість практично всіх заперечень противників того, що рішення міжнародних судових установ можуть бути джерелом міжнародного права. Він наголошує, що «у своїх судових рішеннях Європейський суд з прав людини на чільне місце поставив свої попередні рішення (прецеденти) і не бажає від них відходити, навіть якщо комусь здається, що він цим порушує Конвенцію... Мотивуючи свої судові рішення власними прецедентами, Суд фактично зобов'язав держави поважати їх і брати за основу в аргументації їхніх позицій у власних справах»².

ЄСПЛ офіційно не визнає у своїй діяльності будь-якої можливості застосування доктрини *stare decisis*, або формальної обов'язковості правових позицій, викладених у мотивувальних частинах раніше прийнятих рішень при вирішенні аналогічних справ. Як неодноразово зазначав ЄСПЛ, «хоча Суд формально і не зобов'язаний дотримуватися своїх раніше прийнятих рішень, однак він не повинен відступати без поважних причин від прецедентів, визначених у його попередніх рішеннях в інтересах правової визначеності, передбачуваності та рівності перед правом»³.

Згідно зі статтею 30 Конвенції, «якщо справа, яку розглядає палата, порушує серйозне питання щодо тлумачення Конвенції чи протоколів до неї, або якщо вирішення питання, яке вона розглядає, може призвести до результату, несумісного з рішенням, постановленим Судом раніше (виділено мною. — авт.), палата може в будь-який час до постановлення рішення відмовитися від своєї юрисдикції на користь Великої палати, якщо жодна зі сторін у справі не заперечує проти цього»⁴,

¹ Шевчук С. Європейська концепція «усталеної судової практики» та її вплив на правотворчу функцію Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 93–101.

² Буткевич В. Г., Мицик В. В., Задорожній О. В. Міжнародне право. Основи теорії : підручник / за ред. В. Г. Буткевича. — К., 2002. — С. 136–137.

³ *Chapman v. the United Kingdom* (2001), para.70; *I. v. the United Kingdom* (2002), para. 54.

⁴ *Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики.* — К. : Український Центр правничих студій, 2003. — С. 23.

тобто ЄСПЛ ретельно відстежує зміни свого прецедентного права. Отже, ЄСПЛ визнає себе фактично зв'язаним попередніми прецедентами, але при цьому доктрина *stare decisis* не вважається такою, що слугує основою для його діяльності.

Крім того, лише одне судове рішення не може бути прецедентом, оскільки немає повторюваності. Наявність «незмінної судової практики» (відносно стабільної) дає змогу особам регулювати свою поведінку згідно з нею, а деяким авторам дає підстави стверджувати, що «конвенційна система є системою прецедентів»¹. Підтвердженням цього є також текст Протоколу № 14 до Конвенції (частина перша (в) статті 28), де вперше на рівні Конвенції застосовується термін «усталене прецедентне право Суду» як свідчення закріплення в тексті цього міжнародного договору усталеної практики.

Суд ніколи безпосередньо не посилається на доктрину *stare decisis*, але формула, яку він використовує, а саме «відповідно до незмінної судової практики» або «відповідно до усталеного прецедентного права», як і посилання та цитування попередніх судових рішень, підтверджує фактичне наслідування подібної доктрини в практиці ЄСПЛ². Для того щоб ЄСПЛ слідував своїм попереднім прецедентам, потрібна їх подібність. З цією метою ЄСПЛ застосовує «техніку розрізень», аби переконатися, що подібні рішення пов'язані між собою³.

Розуміння змісту, методології творення та застосування прецедентного права ЄСПЛ необхідне також для належної реалізації частини третьої статті 8 Конституції України, відповідно до якої норми Основного Закону України є нормами прямої дії. Це означатиме, що конституційно-правове регулювання є не декларативним, а реальним, тобто конституційні норми мають передусім юридичне, а не політичне значення, і є безпосередніми регуляторами суспільних відносин. Крім того, для їх належної реалізації не потрібно очікувати прийняття інших нормативно-правових актів, а органи судової влади не можуть відмовитися від їх застосування з посиланням на необхідність ухвалення якихось додаткових законів з метою конкретизації цих норм.

Норми Конституції України застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 19 квітня 2001 року за № 4-рп/2001). Особливо це стосується реалізації конституційних норм про права людини та основні свободи. Так, у ході тлумачення частини першої статті 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу» КСУ зазначив, що це є нормою прямої дії (частина третя статті 8), і навіть за умови, якщо це право не передбачене відповідними законами України чи іншими правовими актами, особа не може бути обмежена у його реалізації (пункт 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 вересня 2009 року за № 23-рп/2009).

Наведена правова позиція КСУ передає сутність прямого звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України. Особа, яка вважає, що її конституційні права і свободи порушено, має

¹ Sundberg J. Intent or Effect — a Look at Legislative Intent. — Bruxelles : Bruylant, 1992. — P. 1235.

² Teubner G. Droit et reflexivite. — Paris : LGDJ, 1996. — P. 102.

³ Там само. — P. 100.

право доступу до суду з метою їх захисту, а суд не може відмовляти у здійсненні правосуддя з посиланням на те, що відповідний закон, який конкретизує або деталізує ці права, не прийнятий. Суд також не може застосовувати ті положення законів, які є чинними, але їх зміст суперечить органічній (матеріальній) сутності конституційних прав і свобод, оскільки принцип верховенства права вимагає відповідності цій сутності, що найбільше виявляється у контексті фактичних обставин справи, яка розглядається судом.

Отже, зміст конституційних норм про права і свободи відповідно до частини третьої статті 8 Конституції України має встановлюватися КСУ під час здійснення конституційного судочинства, а не за допомогою «конкретизуючих» законів. Аналогічна ситуація існує також на рівні Конвенції, оскільки зміст прав людини та основних свобод встановлений прецедентним правом ЄСПЛ у процесі застосування конвенційних норм при вирішенні конкретних справ. Зазначене підкреслює необхідність узгодження або гармонізації практики цих поважних судових органів у сфері захисту прав людини.

Визначення судами змісту фундаментальних прав і свобод у процесі їх захисту стало можливим завдяки рецепції ціннісного типу права як результату антиформалістської (антипозитивістської) європейської правової революції, що відбулася у другій половині ХХ століття. Тоді ці права людини й основні свободи були закріплені не лише у нормах Конвенції та конституцій європейських країн, а й отримали найвищу юридичну силу, пряму дію та гарантію безпосереднього звернення до суду з метою їх захисту. Саме застосування ціннісних критеріїв до нормативно-правових актів (законів) Ю. Габермас назвав «правовим дискурсом», що приходить на зміну правовому формалізму. У конституційному судочинстві цей термін передбачає не стільки дослівне посилання на конституційні норми, скільки їх розкриття, розширення та доповнення у результаті постійної комунікації юристів і представників різних галузей науки. Правовий дискурс є однією з головних ознак права постмодерністського суспільства, що виникає у процесі занепаду формально-раціонального типу права. На думку Ю. Габермаса, формальну раціональність змінює процесуальна раціональність права, що дістає вияв у діяльності органів правосуддя¹. Тому в сучасних умовах поширеними є погляди, що конституційне право являє собою «право як процес», тобто створюється у процесі конституційного судочинства та міститься у рішеннях конституційного та верховного судів.

Норми про права й основні свободи людини дістають захист і подальшу правову конкретизацію через судовий процес та є комплексом ціннісних (моральних) вимог до позитивного права. Правовий дискурс у здійсненні сучасного конституційного судочинства зумовлює нову парадигму легітимації права за умов режиму конституційної демократії: нормативно-правові акти (закони) у сучасному суспільстві є легітимними за умов відсутності порушення або диспропорційного обмеження фундаментальних прав і свобод, а також у разі відповідності конституційним нормам, принципам та цінностям. Для забезпечення такого антиформалістського правового дискурсу були створені конституційні суди, яких не існу-

¹ *Habermas J. Legitimation Crisis.* — New York : Beakon Press, 1975. — P. 101.

вало за умов традиційного, харизматичного та формально-раціонального типу права (класифікація М. Вебера). Таким чином, призначення конституційних судів у сучасному суспільстві полягає у створенні передумов для функціонування нової ціннісно орієнтованої парадигми права, головною метою якої є підвищення ефективної діяльності держави та забезпечення свободи особи — найвагомішого чинника розвитку суспільства на ліберальних засадах. Отже, конституційні суди здійснюють функцію легітимації сучасного позитивного права, зокрема, шляхом безпосереднього захисту конституційних прав і свобод від дії законів та інших актів держави, які ці права порушують.

Конституційне судочинство супроводжується постійним дискурсом, який має як внутрішній прояв (судді обмінюються думками та аргументами), так і зовнішній (сприйняття рішення суду правниками, науковцями, політиками, громадськістю). Така відкритість судочинства визначає поведінку та порядок аргументації суддів, тому вони посиляються не тільки на положення конституційного законодавства, а й на природне право, раніше висловлені правові позиції суду, судові прецеденти та вторинні джерела прийняття рішення, а також на доктрину. Під час вирішення «складних справ» (у розумінні Р. Дворкіна) до цього переліку додаються соціальні факти, ненормативістські аргументи (соціологія та філософія). Головна ідея при обґрунтуванні рішення полягає у тому, як воно буде прийнято іншими суддями та зовнішньою аудиторією, до якої належать органи державної влади, вчені, громадськість.

Отже, практика конституційних судів Європи, у тому числі щодо захисту та тлумачення конституційних прав і свобод, розглядається у широкому соціальному та політичному контексті і має бути узгоджена з практикою ЄСПЛ, оскільки демократія базується на фундаментальних цінностях, правах та свободах, захищати які покликані судді. В авторитарному суспільстві, навпаки, суддям важлива реакція визначеного кола «політичних керівників» на прийняті ними рішення, тому вони не виходять за буквальні межі конституційного тексту та не перевантажують ці рішення додатковими аргументами.

Згідно із західними теоретичними підходами концепція конституції містить не лише позитивний текст, а й фундаментальні принципи конституційного рівня. Ці певні конституційні вимоги до позитивного законодавства, які походять з природного права (принципи розумності, чіткості, справедливості, пропорційності, верховенства права, легітимної мети позитивного законодавства, безпосереднього судового захисту прав і свобод людини тощо) та покликані інституціоналізувати ціннісні критерії визначення чинності нормативно-правових актів держави.

Конституція порівняно з іншими нормативно-правовими актами є найбільш «відкритим текстом», тобто містить велику кількість принципів й оціночних норм, та покликана забезпечувати у суспільстві баланс між стабільністю суспільних відносин та прагненням до прогресу, тобто в умовах постійної динамічності цих відносин. Такою «відкритою частиною» Конституції України є здебільшого положення її першого та другого розділів, зміст яких має бути встановлений через судову практику (у правових позиціях КСУ). З іншого боку, намагання перетворити конституцію на «конституційний кодекс» (ідея Д. Бентама), щоб вона охоплювала всі можливі життєві ситуації та надавала відповіді на всі запитання без суддівсько-

го тлумачення, є марними та шкодять конституційно-правовому регулюванню.

Таке «розширене» тлумачення конституції під час здійснення конституційного контролю щодо перевірки законів та інших правових актів держави історично пов'язане з природним правом, яке має «невичерпний» характер. Як зазначають з цього приводу відомі конституціоналісти, професори М. Кеппелетті та В. Коген, «судовий конституційний контроль став результатом спільного еволюційного розвитку як у країнах цивільного, так і загального права. Першим тут був період «природної справедливості», коли акти корони та парламенту мали перевірятися на предмет відповідності вищому, хоча й неписаному, праву. Потім, з часів Славетної Революції в Англії та Французької революції століттям пізніше, настала ера «позитивної» або «законної юстиції», якій притаманно верховенство закону та всенародно обраного законодавчого органу, що супроводжувалося відносною слабкістю суддів та теорії природного права... Характерним для нашого часу є всебічне зростання ролі «конституційної юстиції» як поєднання процесуальних форм «законної юстиції» з матерією природної справедливості. ...З цією метою багато сучасних держав надали найвищим принципам конституційного значення. Це стало результатом синтезу трьох окремих концепцій: верховенства певних найвищих принципів, необхідності втілити це найвище право у писану форму та надання повноважень судам щодо застосування конституції всупереч позитивному законодавству. Об'єднання цих концепцій вперше відбулося у Сполучених Штатах, але відтоді стало загальновизнаним необхідним елементом верховенства права (Rechtstaat)»¹.

При вирішенні справ щодо захисту прав людини суди згідно із загальним порядком творення прецедентного права формулюють принцип, за яким вирішено справу і який міститься у мотивувальній частині рішення. У цьому аспекті, наприклад, прецедентне право ЄСПЛ є правом принципів. Важливо, аби судді під час формулювання принципів чи їх застосування не підміняли об'єктивну реальність суб'єктивним баченням та не допускали свавільності в цих діях. З цією метою суддям потрібна додаткова аргументація щодо прийняття певних рішень, коли виключне посилення на окремі норми права може виявитися недостатнім. Але, як слушно зауважує професор А. Шайо, проблеми з конституційною аргументацією виникають, коли суд покладається на принципи, а не на норми. Такий підхід відрізняється від «звичайної» судової діяльності, коли до фактів застосовуються саме норми, а не принципи².

У процесі конституційного судочинства виявляється навіть парадокс нормозастосування, що є загальновідомим у країнах прецедентного права, коли судді застосовують норми права через відповідну «оболонку» як результат розкриття змісту та передачі їх смислу через допоміжні принципи або суддівські стандарти застосування цих норм.

¹ *Comparative Constitutional Law. Cases and Materials.* — Charlottesville : The Michie Company, 1982. — P. 11.

² *Sajo A. Constitutional Adjudication in Light of Discourse Theory // Cardozo Law Review.* — 1996. — Vol. 17. — P. 1219.

Тобто зміст конституційних норм розкривається через судові рішення у справах щодо їх застосування. Така тенденція відображає сучасний стан розвитку конституційного судочинства, що покликано забезпечити юридичними методами реалізацію доктрини конституціоналізму, яка полягає в обмеженні державної влади та унеможливленні її свавільного здійснення, а також у захисті індивідів від посягань держави на їхні права і свободи. Важливу роль у реалізації цього процесу покликані відіграти принципи, що мають як писаний, так і неписаний характер (додатково розкриваються судами як своєрідне «продовження» конституційного тексту).

З урахуванням викладеного слід наголосити на необхідності вивчення в Україні методології прецедентного права, оскільки саме воно дасть змогу максимально повно реалізувати статтю 8 Конституції України. Це означатиме, що у питаннях застосування конституційних норм про права і свободи вирішальним є розуміння суддями основоположних принципів такого застосування, які відображають юридичну природу цих прав і свобод. Українські судді повинні переймати підходи ЄСПЛ, що неможливо без знання прецедентного права з прав людини, яке створено цим судом. Як зазначив з цього приводу Голова Верховної Ради України В. Литвин, у країні діють десятки тисяч правових актів, з яких судді та правоохоронні органи вибирають норми того акта, який їм більше до вподоби, а не того, який відповідає правам людини в конкретній ситуації, тоді як у європейських країнах застосовують у першу чергу принципи, а потім закон. Немає жодного остаточного рішення ЄСПЛ, що починалося б не з принципів¹.

Отже, процес співробітництва між ЄСПЛ та КСУ можна представити формулою: спільні фундаментальні права та свободи — це спільна практика їх застосування, що має нормативне значення для всіх суб'єктів права. Хоча КСУ може піти далі у визначенні їх нормативного змісту у процесі застосування конституційних норм про права і свободи з огляду на дію принципу верховенства конституції та більш широкий перелік конституційних прав і свобод, мінімальний рівень узгодженості повинен бути гарантований.

Необхідність узгодження практики цих судів також обумовлена одним із основних принципів конвенційної системи — принципом субсидіарності². Його зміст полягає в тому, що ЄСПЛ не оцінює правильність застосування норм внутрішнього права держав-учасниць під час вирішення конкретної справи і не виконує функції «найвищої інстанції» щодо національних судових систем, а також у тому (особливо в сучасних умовах перевантаження ЄСПЛ індивідуальними заявами), що завдання захисту та гарантії конвенційних прав і свобод виконують передусім держави, а не ЄСПЛ. Він втручається лише у виняткових випадках, коли держави «недопрацьовують» на національному рівні і не припиняють порушення цих прав

¹ Литвин В. М. Европейская Конвенция о защите прав человека и задачи юридической науки в Украине. Доклад Председателя Верховной Рады Украины Владимира Литвина на общем собрании Национальной академии правовых наук Украины 24 сентября 2010 года // Голос України. — 2010. — № 179. — С. 2–3.

² Трагнюк О. Принцип субсидіарності за Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод 1950 року // Право України. — 2003. — № 1. — С. 25–29.

і свобод, що, як правило, мають системний характер. Це також значно підсилює необхідність узгодження практики національних судів із практикою ЄСПЛ.

Звичайно, у цьому контексті рух має відбуватися у двосторонньому напрямі: українські суди повинні кардинально змінити характер своєї діяльності у процесі захисту фундаментальних прав і свобод і узгодити нову напрацьовану практику з європейськими стандартами. У свою чергу, ЄСПЛ повинен давати чіткі орієнтири щодо свого прецедентного права, а Секретаріат ЄСПЛ — видавати посібники, коментарі тощо. Заслугує також на увагу пропозиція, закріплена на рівні Ізмірської Декларації від 27 квітня 2011 року, щодо вивчення Комітетом Міністрів Ради Європи можливості запровадження процедури звернення національних судів до ЄСПЛ за консультативними висновками з питань застосування та тлумачення Конвенції, що допоможе з'ясувати положення Конвенції та прецедентне право ЄСПЛ¹.

Крім того, ЄСПЛ під час прийняття рішень має дотримуватися розробленого ним прецедентного права та узгоджувати свою практику. На жаль, інколи оприлюднюються рішення, які не узгоджуються з раніше прийнятим, усталеним прецедентним правом ЄСПЛ, що, напевно, зумовлено значною перевантаженістю ЄСПЛ.

Так, у рішенні у справі *Pelevin v. Ukraine* (2010) ЄСПЛ з посиланням на єдиний прецедент у справі *Delcourt v. Belgium* (1970) знайшов порушення Україною пункту 1 статті 6 Конвенції, що гарантує право доступу до суду, оскільки заявник був відсутнім у касаційному провадженні у Верховному Суді України. Всупереч позиції Палати ЄСПЛ, висловленій у цьому рішенні, прецедентне право ЄСПЛ безпосередньо вказує на те, що персональна присутність потерпілого або підсудного у касаційному провадженні не є обов'язковою. Це питання вирішується судом на підставі обставин справи з обов'язковим урахуванням того, що касаційний суд здебільшого є судом права, а не факту, та не встановлює фактичних обставин справи, а лише оцінює їх у контексті застосування правових норм.

Навіть у керівному прецеденті у справі *Delcourt*, на що, до речі, не звертає увагу ЄСПЛ у мотивації до справи *Pelevin*, зазначається, що пункт 1 статті 6 Конвенції дійсно застосовується до касаційного провадження, однак спосіб цього застосування, вочевидь, «залежить від специфічних рис такого провадження»². Крім того, у справі *Pelevin* ЄСПЛ обійшов увагою інший керівний прецедент у справі *Monnell and Morris v. UK*, в якій він прямо визнав: «Той спосіб, в який пункт 1, а також пункт 3 (с) статті 6 мають застосовуватися щодо апеляційних чи касаційних судів, залежить від особливих характеристик відповідних проваджень... До уваги слід брати всю сукупність проваджень, здійснених згідно з національним правовим порядком, та роль у них апеляційного чи касаційного суду»³. Аналогічних вис-

¹ http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E1256FD2-DBE5-41E8-B715-4DF6D922C7B6/0/20110428_Declaration_Izmir_EN.pdf

² *Delcourt v. Belgium* (1970), § 26.

³ *Monnell and Morris v. UK* (1987), § 56. Див. також: *Pakelli v. Germany* (1983), § 29; *Sutter v. Switzerland* (1984), § 28.

новків щодо застосування гарантій статті 6 на рівні касаційної інстанції ЄСПЛ дійшов, зокрема, у справі *Fejde*¹. Ці керівні прецеденти ЄСПЛ є визначальними для розуміння пункту 1 статті 6 Конвенції, на які він посилається також у своїх останніх справах з аналогічних питань застосування цих положень Конвенції².

Отже, практика застосування фундаментальних прав і свобод має бути узгоджена не лише між національними судами та ЄСПЛ, а й на рівні ЄСПЛ. Зрештою, винятки лише підкреслюють наявність правила щодо важливості одночасного застосування аналогічних конвенційних та конституційних норм про права і свободи українською судовою системою у контексті відповідної практики ЄСПЛ та КСУ. Ця практика має бути узгоджена або гармонізована у двосторонньому порядку: ЄСПЛ належить остаточно слово щодо тлумачення конвенційних прав, а офіційне роз'яснення КСУ тих самих прав, що містяться у Конституції України, має пріоритет над тлумаченням ЄСПЛ в українській правовій системі. Однак у випадку явної невідповідності підходу КСУ мінімальним стандартам Конвенції виникатиме парадоксальна ситуація, коли КСУ, який покликаний застосовувати конституційні норми, тобто норми найвищої юридичної сили в національній правовій системі, фактично встановлює стандарти, нижчі за мінімальні європейські. Така ситуація є неприпустимою з огляду на те, що Конституція України, положення якої ґрунтуються на європейській конституційній традиції, встановлює рівень захисту основних прав і свобод, який щонайменше аналогічний закріпленому в Конвенції. Інше тлумачення не узгоджуватиметься як безпосередньо з положеннями розділів I та II Конституції України, так і з її основними принципами, ідеями та цінностями.

Наведені ідеї підтверджують особливу роль КСУ як у захисті конституційних прав і свобод, так і в забезпеченні гарантій Конвенції в Україні: з огляду на визнання нормативності актів КСУ надане ним тлумачення конституційних положень є обов'язковим для всіх суб'єктів права в Україні. Це відображає сучасну загальноєвропейську тенденцію, яка полягає в тому, що «конституції перетворюються на «живі інструменти», що існують не тільки у вигляді писаних текстів, а й також (та перш за все) як сукупність правоположень та принципів, створених судами»³.

Незважаючи на те що суди загальної юрисдикції на чолі з Верховним Судом України більше пристосовані до застосування практики ЄСПЛ в Україні (оскільки є прив'язка до фактичних обставин справи рішень ЄСПЛ, які мають безпосередній вплив на чинність та обов'язковість його прецедентного права), саме КСУ має належати провідна роль в узгодженні практики ЄСПЛ та імплементації її в українську правову систему з огляду на принципи верховенства Конституції України та субсидіарності. Важливим інструментом у цьому процесі міг би стати інститут конституційної скарги, необхідність запровадження якого підкреслюється ініціаторами конституційної реформи в Україні.

¹ *Fejde v. Sweden* (1991), § 31.

² *Sinichkin v. Russia* (2010), § 31.

³ *Garlicki L. Cooperation of Courts: the Role of Supranational Jurisdictions in Europe* // *International Journal of Constitutional Law*. — July–October, 2008. — P. 509.

Інститут окремої думки в конституційному судочинстві (порівняльний аналіз)

Д. Лилак

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

Однією з основних функцій держави є судова, яку вона реалізує шляхом здійснення правосуддя, яке, в свою чергу, здійснюється, зокрема, у формі конституційного судочинства (частина третя статті 124 Конституції України).

Серед гарантій справедливого правосуддя, гласності судового процесу, незалежності суддів виокремлюється право судді на окрему (власну) думку щодо ухваленого судового рішення. Суддя Конституційного Суду Російської Федерації А. Кононов вважає, що це право індивідуалізує фігуру судді, вважається способом захисту його репутації, є сильним професійним стимулом, психологічною гарантією, яка дає змогу відчувати особисту свободу і незалежність, цінність власного рішення і відповідальності за свій вибір. Право судді конституційного суду на публічне висловлення окремої думки прямо пов'язане з такими основними правами особи, як свобода думки і слова, та з неможливістю будь-якого примусу до відмови від висловлення своїх поглядів і переконань. У судовій діяльності, на думку А. Кононова, ці свободи набувають особливої цінності, оскільки правосуддя засноване на совісті й розумності, особистій незалежній оцінці судді, внутрішньому переконанні та почутті справедливості¹.

Окрема думка судді зумовлена метою правосуддя, що полягає у вирішенні спору для захисту прав і свобод людини і громадянина. Здійснення правосуддя є правозастосовною діяльністю. Для ухвалення правосудного рішення суддя повинен знати і розуміти закон, вміти правильно його застосовувати. Однакове знання, розуміння і застосування суддями закону лише презюмується, проте на практиці така однаковість досягається не завжди. Це може бути пов'язано з різною фаховою підготовкою, професійним рівнем, науковим світоглядом, мораллю суддів тощо. Крім того, відповідно до статті 2, частини першої статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди повинні здійснювати правосуддя на засадах конституційного принципу верховенства права, в основі якого лежить справедливість. Це почуття «не піддається суворому визначенню»². Тому під час прийняття судового рішення між суддями виникають розбіжності, для викладення яких закон передбачає інститут окремої думки, що є невід'ємною частиною процесуального регулювання судочинства.

Інститут окремої думки суддів є загальноновизнаним у світі, водночас серед науковців питання щодо нього є дискусійним. Висловлюються думки про його малодослідженість і проблематичність як у законодавчому регулюванні, так і в правовій доктрині³.

¹ Кононов А. Л. Право на особое мнение // Закон. — 2006. — № 11. — С. 45.

² Там само.

³ Чередніченко О. С. Історичний процес становлення окремої думки судді як інституту в кримінальному судочинстві України // Держава і право: юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. — К., 2010. — Вип. № 49. — С. 494; Верещагин А. Н. Особые мнения в российских судах // Государство и право. — 2008. — № 2. — С. 13.

У процесі історичного становлення інституту окремої думки судді, залежно від того, наскільки широке коло осіб повинно мати доступ до неї, сформувалися певні її моделі:

1) модель повної закритості (секретності), за якої окрему думку варто тримати в секреті від сторін і широкого загалу;

2) модель невизначеності, щодо якої в законодавстві відсутня і явна заборона, і прямий дозвіл кому-небудь, крім суддів, знати зміст окремої думки, а прогалину може заповнити нормотворчість суддів вищої інстанції, судовий звичай або вибір окремих суддів;

3) модель часткової доступності, що передбачає доступ до окремих думок окремим особам, які беруть участь у справі, але не широкому загалу;

4) модель повної відкритості (гласності)¹.

У конституційному судочинстві України сформувалася модель повної відкритості окремої думки судді Конституційного Суду України, найвищим ступенем якої є публікація окремої думки разом з рішенням. На думку Д. Гараджаєва, окрема думка судді конституційного суду не повинна мати конфіденційний характер².

Конституційне судочинство як одна з форм правосуддя здійснюється в Україні з 1 січня 1997 року на підставі Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР (далі — Закон 1996 року (пункт 4 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення»). Закон 1996 року є одним із двох законів про Конституційний Суд України, перший з яких було прийнято 3 червня 1992 року (далі — Закон 1992 року).

За період своєї діяльності Конституційний Суд України за станом на 18 травня 2011 року ухвалив 21 висновок, 246 рішень, 1161 ухвалу. Суддями викладено 203 окремі думки, з яких 30 — щодо 17 висновків, 155 — щодо 91 рішення і 18 — щодо 15 ухвал. Зважаючи на те, що інститут окремої думки в конституційному судочинстві поширюється тільки на висновки і рішення, то зазначені окремі думки щодо ухвал Конституційного Суду України не оприлюднювалися.

Аналізуючи зміст окремих думок суддів Конституційного Суду України, О. Намясенко наводить перелік підстав їх незгоди з ухваленими рішеннями, висновками: «1) невідомість справи, в тому числі: недотримання суб'єктами права на конституційне подання вимог статей 39 і 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», неможливість відкрити конституційне провадження на підставі пункту 2 статті 45 Закону; 2) звернення до Конституційного Суду України з політичних, а не з юридичних питань, політичний характер рішення, висновку Конституційного Суду України; 3) здійснення Конституційним Судом України позитивної законотворчості; 4) незгода з позицією Конституційного Суду України щодо тлумачення правових норм; 5) недотримання повноти та всебічності розгляду справи, неаргументованість та некоректність позицій Конституційного Суду

¹ Чередніченко О. С. Там само. — С. 495; Верещагин А. Н. Там само. — С. 14.

² Гараджаев Д. Формирование Института особого мнения в практике Конституционного Суда Азербайджанской Республики // Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». — 2010. — № 25. — С. 49.

України, недотримання вимог Конституції України, що може призвести до порушення прав та свобод людини і громадянина; 6) суперечність мотивувальної та резолютивної частин рішення, висновку Конституційного Суду України»¹.

В обох законах інститут окремої думки судді Конституційного Суду України врегульовано по-різному, та ця різниця не має принципового значення. Відповідно до статті 21 Закону 1992 року суддя Конституційного Суду України мав право викласти окрему думку тільки у разі незгоди з рішенням або висновком Конституційного Суду України², а стаття 64 Закону 1996 року надає право викласти окрему думку тому судді, який підписав рішення чи висновок³. І в першому, і в другому випадках окрема думка судді зумовлена його незгодою з ухваленням рішенням або висновком.

Слід зазначити, що Закон 1996 року містить положення про те, що окрема думка публікується разом із рішенням чи висновком Конституційного Суду України у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України (частина третя статті 67), тоді як Закон 1992 року передбачав, що окрема думка судді Конституційного Суду України є складовою рішення, висновку. У конституційній юрисдикції статус окремої думки як самостійної частини висновку був закріплений у частині третій статті 18 Закону СРСР «Про конституційний нагляд в СРСР» від 23 грудня 1989 року № 927-І, згідно з якою член Комітету конституційного нагляду СРСР міг викласти окрему думку в письмовій формі і вона включалася як самостійна частина у висновок Комітету.

Вважається, що публікація окремої думки в офіційних виданнях надає їй певної офіційності⁴. Факультативне регулювання інституту окремої думки міститься в § 56 Регламенту Конституційного Суду України (далі — Регламент), згідно з яким право на викладення окремої думки має суддя, який підписав рішення чи висновок Конституційного Суду України, незалежно від того, голосував він «за» чи «проти» їхнього прийняття. Крім того, Регламент встановлює строк викладення суддею окремої думки — сім днів від дати голосування за рішення, висновок.

Зазначені положення Регламенту не узгоджуються з положеннями статті 64 Закону 1996 року. З одного боку, тут має місце зміна, а з іншого — розширення її змісту актом Конституційного Суду України, який повинен встановлювати тільки порядок організації внутрішньої роботи Конституційного Суду України (частина друга статті 3, статті 30, 52 Закону 1996 року), а не процедуру розгляду ним справ.

¹ Намясенко О. К. Характеристика поняття окремої думки судді Конституційного Суду України // Держава і право: юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. — К., 2007. — Вип. 37. — С. 186, 187.

² Суддя Конституційного Суду України, не згодний з рішенням або висновком Конституційного Суду, має право викласти окрему думку в письмовій формі, що додається до рішення або висновку Конституційного Суду і є його складовою.

³ Окрема думка судді Конституційного Суду України, який підписав рішення чи висновок Конституційного Суду України, викладається суддею Конституційного Суду України у письмовій формі і додається до рішення чи висновку Конституційного Суду України.

⁴ Басангов Д. А. Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2006. — № 2. — С. 26.

Розбіжності між Регламентом і Законом 1996 року у правовому регулюванні питання окремої думки судді Конституційного Суду України на практиці призводять до неоднозначного застосування їх положень і створюють проблему правової невизначеності. Наприклад, 16 травня 2007 року Конституційний Суд України ухвалив Рішення № 1-рп/2007¹. Остаточний текст Рішення 22 травня було передано автору цієї статті, який підписав його з поміткою «з окремою думкою». 23 травня 2007 року на пленарному засіданні Конституційного Суду України відбулося оприлюднення Рішення, проте окрему думку не було прийнято з тих мотивів, що було пропущено передбачений § 56 Регламенту семиденний строк з дня голосування за рішення. В результаті детального вивчення ситуації, що склалася, окрему думку було прийнято й опубліковано разом із Рішенням. При цьому Конституційний Суд України виходив з того, що Закон 1996 року встановлює семиденний строк лише для підписання рішення, висновку Конституційного Суду України, проте не визначає строку для написання суддею окремої думки.

Слід визнати, що положення § 56 Регламенту найбільш повно врегульовують інститут окремої думки судді Конституційного Суду України порівняно з положеннями статті 21 Закону 1992 року і статті 64 Закону 1996 року. Насамперед, Регламент однозначно закріплює, що суддя Конституційного Суду України має право викласти окрему думку тільки щодо ухваленого висновку чи рішення; окрема думка має індивідуальний характер, що виключає можливість її викладення і підписання кількома суддями; окрему думку має право викласти не будь-який суддя, а тільки той, який брав участь в ухваленні висновку чи рішення і відповідно підписав їх; окрема думка може викладатися суддею незалежно від того, голосував він «за» чи «проти» ухваленого висновку, рішення. Крім того, окрема думка викладається у письмовій формі і подається у семиденний строк від дня голосування за висновок чи рішення. Недоліком редакції § 56 Регламенту є відсутність у ньому положень про те, що окрема думка додається до рішення чи висновку Конституційного Суду України і є його складовою, та щодо способів оприлюднення і порядку публікації окремої думки.

Викладене дає підстави для визначення окремої думки як процесуально-правової форми висловлення суддею незгоди щодо суті чи обґрунтування ухваленого Конституційним Судом України рішення, висновку.

У наукових працях досліджується питання статусу окремої думки. Її вважають процесуальним рішенням судді, а не рішенням суду², особистою справою самого судді³, його правовою позицією⁴, особистою позицією у справі, оскільки

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 3. — С. 13.

² Шаренко С. Л. Процесуальний статус окремої думки судді // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 11. — С. 35.

³ Верещагин А. Н. Особые мнения в российских судах // Государство и право. — 2008. — № 2. — С. 18.

⁴ Басангов Д. А. Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2006. — № 2. — С. 26.

вона виноситься суддею від власного імені, а не від імені Конституційного Суду¹. До того ж акцентується, що окрема думка судді Конституційного Суду України не має обов'язкового значення і відповідно не породжує юридичних наслідків та не може розглядатися як джерело права². Робиться спроба поділити окремі думки на певні види: «особливі» і які «збігаються»³, які підтримують рішення конституційного суду чи виражають незгоду з ним⁴.

На сьогодні залишається актуальним питання доцільності окремої думки, її сприйняття і несприйняття⁵. Прихильники інституту окремої думки обґрунтовують її необхідність у конституційному судочинстві тим, що вона є однією з правових форм реалізації статусу судді конституційного суду, виступає засобом реалізації принципів незалежності суддів, їхнього вільного волевиявлення та рівноправ'я, повного та всебічного розгляду справи⁶; забезпечує незалежність судді⁷; впливає на наукову і професійну правосвідомість, збагачує науку, створює передумови для формування наукових доктрин, служить орієнтиром для розвитку теорії конституціоналізму, впливає на формування правової ідеології і розвитку правової культури⁸; зумовлює конкуренцію цілком розумних правових позицій, може вказувати на недоліки самого закону і цим сприяє їхньому виправленню в майбутньому, дає інформацію про природу і глибину теоретичних дискусій⁹.

¹ Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 97.

² Намясенко О. К. Правовий статус судді Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук / Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. — К., 2009. — С. 144; Саликов М. С. Конституционный судебный процесс : учебник / отв. ред. М. С. Саликов. — М. : НОРМА, 2003. — С. 152; Басангов Д. А. Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2006. — № 2. — С. 27; Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 97.

³ Верещагин А. Н. Особые мнения в российских судах // Государство и право. — 2008. — № 2. — С. 19.

⁴ Гараджаев Д. Формирование института особого мнения в практике Конституционного Суда Азербайджанской Республики // Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». — 2010. — № 25. — С. 48.

⁵ Верещагин А. Н. Особые мнения в российских судах // Государство и право. — 2008. — № 2. — С. 13.

⁶ Намясенко О. К. Характеристика понятия окремої думки судді Конституційного Суду України // Держава і право: юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. — К., 2007. — Вип. 37. — С. 182, 183; Гаджиев Г. Публикация особого мнения судьи, или История нормы, которая является камертоном судебной реформы в России // Конституционные права и свободы человека и гражданина как высшая ценность демократического, правового государства : сб. науч.-практ. ст. — Тирасполь, 2005. — С. 33; Басангов Д. А. Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2006. — № 2. — С. 34; Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 98; Кононов А. Л. Право на особое мнение // Закон. — 2006. — № 11. — С. 44, 45.

⁷ Гараджаев Д. Формирование института особого мнения в практике Конституционного Суда Азербайджанской Республики // Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». — 2010. — № 25. — С. 48.

⁸ Басангов Д. А. Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2006. — № 2. — С. 27, 28, 31.

⁹ Верещагин А. Н. Особые мнения в российских судах // Государство и право. — 2008. — № 2. — С. 23.

Неприйняття інституту окремої думки деякі автори аргументують тим, що гласність окремої думки створює небезпеку використання розбіжностей правових позицій суддів у політичних цілях і проникнення в цей інститут політичного популізму, а також тим, що вона шкодить авторитету конституційного суду, перетворюючи його рішення у «хромую утку», руйнує образ однастайного суду¹.

Відповідно до Конституції України судочинство здійснюється суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних, а конституційне — всім складом Конституційного Суду України (частина друга статті 129, частина друга статті 147, частина перша статті 148).

Одноособовий розгляд суддею справи виключає можливість викладення ним окремої думки на ухвалене рішення. Такий суддя не може бути «інакодумцем». На ухвалене ним рішення не має права викласти окрему думку й інший суддя. Тому можливість викласти окрему думку пов'язана з розглядом справи в колегіальному складі. За результатами колегіального розгляду справи всі судді, незалежно від того, голосували вони «за» чи «проти» ухваленого рішення, зобов'язані його підписати і мають право викласти окрему думку щодо нього. Така можливість ґрунтується як на праві судді висловити окрему думку, так і на обов'язку її викласти.

Обов'язок судді, який не згоден з рішенням суду, викласти окрему думку закріплено в господарському судочинстві. Відповідно до частини третьої статті 82 Господарського процесуального кодексу України у разі розгляду справи у першій інстанції трьома суддями суддя, не згодний з рішенням, зобов'язаний викласти у письмовій формі окрему думку, що приєднується до справи. Обов'язок судді апеляційної та касаційної інстанцій викласти окрему думку впливає зі змісту статті 99, статті 111⁵ цього Кодексу. Натомість відповідно до частини другої статті 111²⁴ Кодексу судді, які не погоджуються з постановою Верховного Суду України, можуть висловити окрему думку, що додається до постанови. З викладеного можна дійти висновку, що судді господарських судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій зобов'язані викладати окрему думку в разі незгоди з рішенням, а судді Верховного Суду України мають на це право. Слід звернути увагу на положення частини третьої статті 4⁷ названого Кодексу, згідно з яким суддя, не згодний з рішенням більшості складу колегії суддів, зобов'язаний підписати процесуальний документ і має право викласти письмово окрему думку, яка долучається до справи, але не оголошується. Очевидно, що статті 82, 47 Кодексу перебувають у колізії, що має бути усунена законодавцем.

Дещо інший підхід використав законодавець щодо окремої думки судді в цивільному, кримінальному та адміністративному судочинстві. Відповідно до частини третьої статті 19, частини першої статті 304, частини першої статті 313, ча-

¹ *Верещагин А. Н.* Особые мнения в российских судах // Государство и право. — 2008. — № 2. — С. 18; *Гаджиев Г.* Публикация особого мнения судьи, или История нормы, которая является камертоном судебной реформы в России // Конституционные права и свободы человека и гражданина как высшая ценность демократического, правового государства : сб. науч.-практ. ст. — Тирасполь, 2005. — С. 33; *Басангов Д. А.* Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2006. — № 2. — С. 25, 27, 31.

стини першої статті 343, частини другої статті 360³ Цивільного процесуального кодексу України суддя, не згодний з рішенням, може письмово викласти окрему думку. Цей документ не оголошується в судовому засіданні, приєднується до справи (додається до постанови) і є відкритим для ознайомлення. Ідентичне врегулювання інституту окремої думки міститься в частині третій статті 25, частині першій статті 196, частині першій статті 221, частині другій статті 242 Кодексу адміністративного судочинства України.

Згідно з частиною першою статті 339, частинами третьою, четвертою статті 379, статтею 400², частиною другою статті 400²¹ Кримінально-процесуального кодексу України вирок підписують усі судді чи один суддя, якщо справа розглядалася ним одноособово; суддя, який залишився в меншості (має окрему думку чи не погодився з постановою), має право викласти письмово свою думку, що приєднується до справи (додається до постанови), але оголошенню не підлягає.

Вбачається, що право судді на окрему думку слід відносити до однієї із засад судочинства, передбаченої законом, що узгоджується з положеннями Конституції України, згідно з частиною четвертою статті 129 якої законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій, а також із такою конституційною засадою, як гласність судового процесу (пункт 7 частини третьої статті 129). Це дає підстави для висновку, що обов'язок судді викласти окрему думку в господарській юрисдикції є засадою цієї форми судочинства.

Інститут окремої думки закріплений в конституційному судочинстві всіх держав, що входили до складу колишнього СРСР і в яких діють конституційні суди чи інші органи конституційної юрисдикції¹. Правове регулювання цього інституту має певні особливості у кожній країні, але принципово будується на тих самих засадах, що й в Україні.

Єдиним випадком викладення окремої думки суддею конституційного суду визначено його незгоду з ухваленим (прийнятим) у справі підсумковим актом конституційного суду. У правових актах, що регулюють інститут окремої думки, міститься різне нормативне визначення стосовно такого судді: суддя, який залишився в меншості²; суддя, який не погоджується з більшістю голосуючих³; суддя, який має окрему думку і голосував проти більшості⁴; суддя, думка якого не збігається із суттю рішення або його обґрунтуванням⁵; Г. Гаджиев називає такого суддю «диссидентствующим»⁶.

Як правило, у правових актах не зазначається, до якої частини рішення конституційного суду викладається окрема думка. В таких випадках допускається її викладення до будь-якої частини: вступної, описової, мотивувальної, резолютивної (за-

¹ Конституційна юрисдикція відсутня у Туркменістані.

² Пункт 8 статті 72 Закону про організацію та діяльність Конституційного Суду Республіки Албанія.

³ Стаття 68 Закону про Конституційний Трибунал Республіки Польща.

⁴ Стаття 27 Конституційного закону про Конституційний Суд Республіки Хорватія.

⁵ § 30 Закону про Федеральний Конституційний Суд Федеративної Республіки Німеччина.

⁶ Гаджиев Г. Публикация особого мнения судьи, или История нормы, которая является камертоном судебной реформы в России // Конституционные права и свободы человека и гражданина как высшая ценность демократического, правового государства : сб. науч.-практ. ст. — Тирасполь, 2005. — С. 34.

ключної). Це питання конкретизоване в законодавстві Азербайджанської Республіки і Республіки Вірменія. Відповідно до статті 64 Закону Азербайджанської Республіки про Конституційний Суд і статті 62 аналогічного Закону Республіки Вірменія окрема думка може викладатися відповідно до описово-мотивувальної чи резолютивної частини та до мотивувальної і заключної (резолютивної).

Правові акти, що регламентують конституційне судочинство у всіх державах колишнього СРСР, закріплюють лише право судді конституційного суду на окрему думку, її письмову форму та індивідуальний характер. Спільна окрема думка допускається в конституційному судочинстві Естонської Республіки (стаття 57 Закону про судочинство в порядку конституційного нагляду).

По-різному врегульовано питання оприлюднення окремої думки шляхом її оголошення й опублікування. Як і в Україні, в цих державах не передбачається оголошення окремої думки разом із рішенням конституційного суду, що зумовлено насамперед необхідністю певного часу для її написання після офіційного оприлюднення рішення. У більшості держав окрема думка публікується разом із рішенням в офіційних виданнях конституційних судів. Відповідно до частини другої статті 47 Органічного Закону Грузії про Конституційний Суд окрема думка члена Конституційного Суду, крім того, що вона разом із рішенням повністю публікується в офіційному друкованому органі Конституційного Суду, на вимогу автора разом із рішенням друкується в пресі. У конституційному судочинстві Республіки Білорусь публікація окремої думки як додатка до рішення може відбутися лише за бажанням судді, який її виклав (стаття 39 Закону Республіки Білорусь «Про Конституційний Суд Республіки Білорусь»). В окремих державах існує порядок долучення окремої думки судді до протоколу судового засідання (Білорусь, Грузія, Таджикистан, Узбекистан), до матеріалів справи (Російська Федерація), а відповідно до статті 67 Кодексу конституційної юрисдикції Республіки Молдова і статті 27 Закону про Конституційний Суд Республіки Молдова викладена окрема думка на вимогу судді долучається до прийнятого акта.

У переважній більшості держав не встановлюються строки викладення окремої думки суддею конституційного суду. Вона повинна бути надана до моменту оголошення рішення в конституційному судочинстві Естонської Республіки (стаття 57 Закону про судочинство в порядку конституційного нагляду) і не пізніше ніж протягом трьох робочих днів після оголошення відповідного акта в конституційному судочинстві Литовської Республіки (стаття 55 Закону про Конституційний Суд Литовської Республіки).

Інститут окремої думки в деяких європейських державах (Албанія, Польща, Словаччина, Словенія, Хорватія, ФРН, Іспанія) ґрунтується на таких самих засадах, що й в Україні та інших країнах колишнього СРСР. Характерною його особливістю в Республіці Хорватія є право судді Конституційного Суду опублікувати свою окрему думку. Відповідно до статті 27 Конституційного закону про Конституційний Суд Республіки Хорватія суддя, який голосував проти більшості, може протягом розумного строку після прийняття рішення або постанови обґрунтувати свою думку в письмовій формі та опублікувати її.

Наведене свідчить, що питання інституту окремої думки в конституційному судочинстві України є актуальним і потребує ширшого і детальнішого законодавчо-

го регулювання. Для цього пропонується статтю 64 Закону 1996 року викласти в новій редакції, в якій уніфікувати положення Закону 1992 року, Закону 1996 року і Регламенту щодо окремої думки судді Конституційного Суду України, а також врахувати зарубіжний досвід правового регулювання цього інституту. Новий зміст цієї статті міг би бути таким: «Стаття 64. Окрема думка судді Конституційного Суду України. Суддя, який брав участь в ухваленні рішення, висновку Конституційного Суду України і не погоджується з ними повністю або частково, має право, незалежно від того, голосував він «за» чи «проти» їхнього ухвалення, викласти свою окрему думку щодо будь-якої частини рішення, висновку. Окрема думка судді Конституційного Суду України має індивідуальний характер і викладається ним у письмовій формі. Окрема думка викладається суддею протягом 15 робочих днів після офіційного оприлюднення рішення, висновку шляхом її оголошення на пленарному засіданні Конституційного Суду України. Окрема думка судді додається до рішення, висновку Конституційного Суду України і є його складовою. Окрема думка надсилається учасникам конституційного провадження разом із рішенням, висновком Конституційного Суду України або окремо від них. Окрема думка публікується разом із рішенням, висновком Конституційного Суду України у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України».

На сьогодні актуальними і такими, що потребують поглибленого і детального вивчення та законодавчого врегулювання, залишаються деякі питання інституту окремої думки в конституційному судочинстві України, а саме: 1) процесуальний статус і правові наслідки окремої думки; 2) вимоги до форми і змісту окремої думки і меж здійснення суддею права на окрему думку; 3) гласність окремої думки і таємниця нарадчої кімнати; 4) окрема думка як підстава для відкриття нового конституційного провадження.

Правові позиції Конституційного Суду України: окремі аспекти

І. Домбровський

суддя Конституційного Суду у відставці,
заслужений юрист України

В. Гергелійник

кандидат юридичних наук, доцент

Поява серед вищих органів державної влади України Конституційного Суду України (далі — Суд) зумовлює необхідність теоретичного перегляду не лише деяких аспектів системи джерел права, а й значення впливу актів єдиного органу конституційної юрисдикції на правову систему держави та регулювання діяльності суб'єктів правових відносин.

Суд у процесі реалізації своїх повноважень як державний орган може давати висновки, приймати рішення, ухвали, акти внутрішньоорганізаційного характеру, а окремі його посадові особи (судді) — висловлювати окрему думку. Кожен із цих актів має визначену специфіку, юридичну природу та силу.

Особлива юридична природа актів Суду обумовлена насамперед тим, що вони в будь-якій своїй формі є актами тлумачення, і навіть у випадках правозастосування тлумачення органічно вплетено в зміст акта. Чим більш узагальнено закон формулює правову норму або правовий принцип, тим більше проявляється самостійність Суду під час її тлумачення та формулювання більш конкретного змісту відповідних правових положень. Саме ці конкретні правові положення, вироблені органом конституційної юрисдикції, є правовими позиціями, якими зобов'язані керуватися всі суб'єкти правових відносин України.

Необхідність тлумачення норми — це наслідок неоднозначності положень Конституції¹. Деякі американські юристи, зокрема Д. Броуді, справедливо зауважують, що через свою специфіку законодавчий процес не може охопити всі сфери необхідного правового регулювання (в тому числі і конституційного)².

Юридична сила актів тлумачення цілком залежить від об'єкта тлумачення. Якщо тлумачення закону може бути змінено Верховною Радою України шляхом перегляду, то тлумачення Конституції України може бути скориговано лише після зміни норми Основного Закону держави. І хоча акти тлумачення Суду мають певні ознаки нормативності (загальнодержавний обов'язковий характер), вони не можуть розглядатися як самостійні джерела права. Зазначені акти є інтерпретаційними нормами, нормами-роз'ясненнями, мають допоміжний характер та можуть бути застосовані лише у зв'язку із застосуванням відповідної самостійної норми. Інтерпретаційні норми не можуть бути нормативною основою для правозастосовних актів. У тих випадках, коли існують прогалини в Кон-

¹ Касс Р. Санстейн. Легитимность конституционных судов: заметки о теории и практике // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1997. — № 2. — С. 31.

² Жидков О. А. Верховный суд США: право и политика. — М.: Наука, 1985. — С. 100.

ституції України або необхідне видання законів для врегулювання певних відносин, Суд повинен відмовлятися від здійснення тлумачення, оскільки відсутній предмет тлумачення¹.

Якщо ж через тлумачення створюється самостійна норма права, то можна вже вести мову про посягання на права нормотворчого органу та перевищення повноважень органом конституційної юстиції.

У країнах загального права рішення судових органів з конституційних питань — конституційні судові прецеденти — є важливим джерелом конституційного права. На основі прецедентів у цих країнах склалося казуальне, або судове, конституційне право (*case law on the constitution*), яке суттєво доповнює нормативні акти парламенту та виконавчої влади.

У тих державах, де діє континентальна або близька до неї система права і де конституційна юрисдикція здійснюється спеціалізованими органами (конституційним судом, конституційною радою тощо), питання про юридичну силу актів цих органів вирішується не так однозначно². Невизначеність щодо юридичної природи актів цих органів пов'язана як із законодавчим, так і з доктринальним рівнями науки конституційного права. Про прецедентні ознаки актів органів конституційної юрисдикції вказують, зокрема, такі вчені, як Б. Ебзеев³, С. Зівс⁴, А. Кононов, Л. Лазарев⁵, В. Туманов. Під час формування рішень органи конституційної юрисдикції, як свідчить зарубіжна практика, послуговуються такими основними принципами:

- принцип верховенства конституції або принцип верховенства права;
- принцип диференціації (полягає в можливості суду відійти від прецедентного рішення в аналогічній справі, що забезпечується віднаходженням у фактичних обставинах інших аспектів, які потребують іншого рішення);
- принцип балансу (в інтерпретації його автора — судді Верховного суду США Ф. Франкфуртера — передбачає оцінку значущості тих чи інших прав і свобод з погляду їх політичної доцільності та визначення потім їх абсолютної чи відносної конституційної значущості в даний момент⁶. Фактично реалізація цього принципу свідчить про відхід від принципу верховенства Основного Закону);
- принцип виявлення волі законодавця;
- принцип прецедентності.

¹ Тихий В. П. Офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 4. — С. 42.

² Сравнительное конституционное право / ред. кол. А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин (отв. ред.), Ю. А. Юдин — М.: Манускрипт, 1996. — С. 36–37.

³ Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996 / ред. кол.: Л. В. Лазарев, Т. Г. Морщакова (отв. ред.), Н. Г. Струнникова. — М.: Новый Юрист, 1997. — С. 5, 98, 507.

⁴ Зивс С. Л. Источники права. — М.: Наука, 1981. — С. 187–189.

⁵ Веденеев Ю. А., Кораблин В. Е. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в правоприменительной деятельности избирательной комиссии («Круглый стол» в Центральной избирательной комиссии РФ) // Государство и право. — 1998. — № 8. — С. 112.

⁶ Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма / отв. ред. И. Д. Левин и Б. С. Крылов. — М.: Наука, 1966. — С. 326.

Зважаючи на тему цієї статті, зупинимося на останньому принципі дещо детальніше.

Загалом можна спостерігати два процеси, що відбуваються одночасно, — зростання ролі прецеденту як джерела права в країнах романо-германської правової системи та зниження впливу прецедентного права і зміцнення ролі закону в державах загального права.

У країнах з англосаксонською системою права, де функцію конституційного контролю виконують суди загальної юрисдикції, наприклад у США, вже визнано, що писаний текст конституції становить важливу, але не основну частину конституційного права. Найважливішим джерелом є прецедентне право (*case law*), особливо практика Верховного суду США, на відміну від Великої Британії, де «співвідношення сил» між різноманітними джерелами права змінюється не на користь прецеденту¹.

У державах з континентальною системою права інститут юридичного прецеденту, проти якого виступають деякі науковці², розповсюджується лише на обмежений перелік конституційних проваджень.

Так, в Іспанії прецедентне значення визнається лише за рішеннями про неконституційність (стаття 40.2 Органічного Закону про Конституційний Суд від 3 жовтня 1979 року³), причому конституційна доктрина суду підлягає «складанню, класифікації та опублікуванню» (стаття 99.2 Органічного Закону⁴).

У ФРН значення юридичного прецеденту мають рішення Конституційного Суду ФРН у провадженнях: а) про обмеження владою конституційних прав, якщо про це спеціально буде зазначено в рішенні (§ 95.1 Закону про Федеральний Конституційний Суд⁵); б) за позовами обшин про конституційність законів земель у разі порушення прав громад, якщо про прецедентний характер зазначено в самому рішенні (пункт 4 статті 93 (1) Основного Закону).

В Україні подібного визначення не існує, тому фактично всі рішення Суду мають прецедентний характер, що є головним чинником насамперед для самого Суду.

Як писав Р. Паунд, «міфом права» є те, що *stare decisis* є неприступним або чимось іншим, а не вдалим засобом забезпечення справедливості⁶. Серед переваг прецедентної системи виокремлюють її визначеність, точність і гнучкість⁷. Нормативний характер мають лише ті елементи позиції суду, що виступають як безпосереднє обґрунтування його рішень у справі (*ratio decidendi*).

¹ Жидков О. А. Верховный суд США: право и политика. — М. : Наука, 1985. — С. 95.

² Мартынич Е., Колокова Э. Прецедентное право: от советской идеологии к международной практике // Российская юстиция. — 1994. — № 12. — С. 22.

³ Испания. Конституция и законодательные акты : пер. с исп. / сост. В. А. Савина ; под ред. Н. Н. Разумовича ; вступ. ст. Н. Н. Разумовича, В. А. Савина. — М. : Прогресс, 1982. — С. 127–128.

⁴ Там само. — С. 153.

⁵ Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты : пер. с нем. / сост. Т. Г. Морщакова ; под. ред. и со вступ. ст. Ю. П. Урьеса. — М. : Прогресс, 1991. — С. 153.

⁶ Конституция США и реальный правопорядок. — К. : Наукова думка, 1987. — С. 112.

⁷ Уолкер Р. Английская судебная система : пер. с англ. / предисл. Ф. М. Решетникова. — М. : Юридическая литература, 1980. — С. 157.

Аналіз функціонування юрисдикційних органів у системах прецедентного права свідчить, що здійснення правосуддя в таких умовах, навпаки, вимагає більш високої кваліфікації як суддів, так і учасників процесу, а також забезпечує вищий рівень захищеності інтересів особи¹.

Який же саме елемент рішення чи висновку Суду має характерні ознаки прецеденту? На нашу думку, це, безумовно, не все судове рішення, а фундаментальна правова позиція, відповідно до якої було прийнято те чи інше рішення.

У країнах колишнього СРСР термін «правова позиція» у змісті нормативно-правових актів уперше було вжито в законодавстві Російської Федерації (стаття 73 Федерального конституційного закону від 21 липня 1994 року «Про Конституційний Суд Російської Федерації»).

У вітчизняному законодавстві не застосовуються терміни «правова позиція» і «прецедент». Проте Суд активно використовує його у своїй діяльності з 2001 року (Рішення від 14 червня 2001 року № 8-рп/2001). Відтоді вітчизняні вчені-конституціоналісти доволі детально сформулювали свої позиції щодо цього правового явища. Зазначені питання у своїх наукових працях вивчали Ю. Грошевий, В. Денисова, А. Заєць, І. Зуб, В. Кампо, М. Козюбра, В. Копейчиков, Л. Кривенко, С. Лисенков, О. Марцеляк, О. Мироненко, В. Погорілко, С. Портнов, П. Рабінович, М. Савенко, А. Селіванов, В. Скомороха, В. Тихий, П. Ткачук, Ю. Тодика, О. Фрицький, М. Цвік, М. Черкес, В. Шаповал, С. Шевчук та ін.

У контексті дослідження ми розглядаємо термін «правова позиція» як викладений у рішенні Суду висновок щодо тлумачення можливості застосування (механізму реалізації) конкретної норми права в певних правовідносинах, який є обов'язковим для всіх суб'єктів права.

П'ятнадцятирічний період функціонування Суду як фундаментальний етап становлення інституту конституційної юрисдикції України охоплює найбільш проблемні з правової точки зору питання вирішення політичних та соціальних конфліктів у новітній історії України. Незважаючи на це, правові позиції Суду повинні бути послідовними та виваженими.

У цьому аспекті актуальності набуває питання можливості перегляду попередніх правових позицій. Вищезазначений перелік основних принципів застосування прецедентних рішень органами конституційної юрисдикції зарубіжних країн свідчить, що вирішення цієї проблеми є важливим для багатьох держав, у тому числі і для України.

Механізм перегляду правових позицій в іноземному законодавстві пов'язується, як правило, із суттєвою зміною обставин застосування відповідної норми. Такий механізм передбачено параграфом 16 Закону про Федеральний Конституційний Суд ФРН та у параграфі 48 його Регламенту².

У Російській Федерації з цією метою передбачено спеціальну процедуру — передавання справи на розгляд пленарного засідання Конституційного Суду РФ (стаття 73 Закону, § 40 Регламенту). В Ухвалі Конституційного Суду РФ від 13 січня

¹ Кампо В. Конституційний контроль. Засади, статус, механізми // Віче. — 1993. — № 6. — С. 6.

² Закон о федеральном конституционном суде. — Изд. Редакция Интер Национи, Д-53175, Бонн, 1996. — С. 52, 110.

2000 року № 6-о за скаргою громадянки М. Дудник про порушення її конституційних прав частиною першої статті 79 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації» зазначається, що «...статус Конституційного Суду Російської Федерації не допускає оскарження прийнятих ним рішень. Інше не відповідало б його природі як органу конституційного контролю. Разом із тим, корегування правових позицій, які сформульовані Конституційним Судом Російської Федерації при здійсненні конституційного судочинства, може мати місце. Це впливає, зокрема, зі статті 73 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації», де допускається зміна правової позиції, висловленої Конституційним Судом Російської Федерації в раніше ухвалених рішеннях, що вимагає обов'язкового розгляду справи на пленарному засіданні Конституційного Суду Російської Федерації, тобто в найбільш широкій колегії його суддів. Приводом може бути звернення до Конституційного Суду Російської Федерації кожного з уповноважених на це суб'єктів, зокрема скарга громадянина. Крім того, така ініціатива може виходити від суддів Конституційного Суду Російської Федерації, які під час розгляду нової справи дійшли висновку про необхідність зміни правової позиції. Наявність підстав для перегляду попередніх правових позицій у будь-якому разі підтверджується на пленарному засіданні (частина друга статті 40, частина перша статті 42, статті 43 і 73 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації») (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини)¹.

Закон України «Про Конституційний Суд України» прямо не передбачає можливості перегляду чи зміни правової позиції Суду. Як зазначає П. Ткачук, «...вироблена Конституційним Судом України правова позиція як складова його рішення не може бути відмінена або скасована. Вона має діяти доти, поки будуть чинними норми Конституції та законів, на яких вона базується. Однак у виняткових випадках, заради врахування реалій життя при прийнятті нових рішень, Конституційний Суд повинен мати право відійти від своєї попередньої правової позиції. Крім того, Конституційний Суд України може розвивати і збагачувати у смисловому та змістовному відношеннях свої попередні правові позиції»². Хоча автор наведеної цитати не пояснює, про які «реалії життя» йдеться, він наголошує на потребі надати Суду право відійти від своєї попередньої правової позиції.

Така думка є слушною також із урахуванням того, що з моменту її висловлення у 2006 році спостерігається більш динамічний розвиток суспільних та правових відносин у суспільстві та державі, й остання намагається інтегруватися в цивілізовану систему (в тому числі і в правову) Європи. Зокрема, може йтися не стільки про відхід Суду від попередньої правової позиції, а про її перегляд (зміну, доповнення, покращання, посилення її аргументації).

Наведемо декілька підтверджень щодо правових підстав таких дій Суду.

Як зазначалося вище, Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) такої можливості прямо не передбачає. Однак, беручи до уваги досвід Кон-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. — № 11. — 2000. — Ст. 1244.

² Ткачук П. М. Правові позиції Конституційного Суду України // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2006. — № 2. — С. 21.

ституційного Суду Російської Федерації щодо «коригування» його ж попередніх правових позицій, звернемося до окремих положень зазначеного Закону. Зокрема, його стаття 68 передбачає право Суду відкривати нове провадження у справі у разі виявлення нових обставин, що не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або надання висновку у справі.

Регламент Конституційного Суду України не містить положення на розвиток цієї правової норми, однак у пункті 3 § 57 передбачено можливість роз'яснення Судом свого рішення чи висновку за клопотанням однієї зі сторін конституційного провадження.

Постає запитання — чи можливо за «такої ревізії» судового рішення уточнити попередню правову позицію? Вважаємо, що це цілком реально. А можливість перегляду справи на підставі статті 68 Закону може вести до ухвалення нового рішення, яке за своєю суттю може бути протилежним попередньому. За такої ситуації залишається нез'ясованим, що саме забороняє суду висловити в такому разі нову чи уточнюючу правову позицію.

Іншим випадком (чи підставою) для такого перегляду може бути розгляд судом нової справи, предметом якої є та сама чи взаємопов'язана норма або закон у цілому.

Вважаємо, що найкращим варіантом виходу з цієї ситуації було б доповнення Закону положенням, яке б містило визначення поняття «правова позиція» та опис процедури її перегляду.

Як свідчить практика Суду останніх років, єдиний орган конституційної юрисдикції бере до уваги міжнародний досвід перегляду своїх правових позицій.

Найбільш яскравим прикладом такої позиції є ухвалення Судом Рішення від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010. Даючи тлумачення, зокрема, частини шостої статті 83 Конституції України, Суд висловив своє бачення (тобто дав тлумачення), відповідно до якого цю норму слід розуміти так, що «окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України»¹.

Особливість цього рішення полягає в тому, що Суд уже вдруге розглядав подання офіційного тлумачення зазначеної норми Конституції України.

Частина шоста статті 83 Конституції України була предметом офіційного тлумачення Суду в Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008. У пункті першому резолютивної частини цього Рішення зазначено, що «словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України», що міститься у частинах шостій, сьомій, дев'ятій статті 83 Конституції України, слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів брати безпосередньо участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 3. — С. 50.

фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодилися на спільну парламентську діяльність»¹.

Якщо лаконічніше сформулювати ці дві правові позиції щодо одного й того самого предмета тлумачення, то розуміння частини шостої статті 83 Конституції України в Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 зводилося до того, що суб'єктом формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України є саме депутатські фракції, а згідно з Рішенням від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 такими суб'єктами можуть бути окремі народні депутати України. Словосполучення «зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції» свідчить про те, що до таких народних депутатів віднесено як тих, що перебувають у фракціях, так і тих, що в них не перебувають або перебувають у фракціях, які не беруть участі у створенні коаліції.

Таким чином, позиції Суду щодо однієї і тієї самої норми не збігаються. Однак, поважаючи і не заперечуючи право Суду змінювати свою правову позицію, хочеться додати, що у згаданому Рішенні було б доречним обґрунтування такої зміни позиції, тим більше, що з цього приводу Суд уже висловлювався в Рішенні № 16-рп/2008 (обґрунтовуючи свій висновок, Суд посилався на рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98, 3 грудня 1998 року № 17-рп/98, 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, 12 червня 2007 року № 2-рп/2007, 25 червня 2008 року № 12-рп/2008).

Слід наголосити, що розгляд деяких правових позицій, які містяться у цих двох рішеннях, та стислий аналіз останнього зумовлені виключно необхідністю підтвердити думки багатьох науковців та практиків у сфері конституціоналізму та конституційної юстиції щодо нагальної необхідності законодавчого врегулювання проблем, пов'язаних із правовими позиціями Суду.

З огляду на важливість досліджуваної проблеми як безпосередньо для діяльності Суду, так і для сфери правотворення та правозастосування, вважаємо за доцільне врегулювати її законодавчо шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Закону. Цьому б сприяло використання досвіду держав з подібними правовими системами, зокрема ФРН та Російської Федерації.

Законодавчі нововведення, серед іншого, мають охоплювати таке:

- 1) поняття «правова позиція Конституційного Суду України»;
- 2) юридична (правова) сила правової позиції Суду;
- 3) процедурно-процесуальний порядок формулювання та перегляду правових позицій Суду.

Автори сподіваються на зацікавленість науковців, обговорення висловлених пропозицій та ініціювання законодавчих доповнень до чинного Закону саме з порушених питань.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 5. — С. 71.

Перегляд Конституційним Судом України власних правових позицій як засіб охорони функцій Основного Закону

П. Рабінович

доктор юридичних наук,
завідувач Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ
державного будівництва
і місцевого самоврядування НАПрН України

В. Гончаров

науковий співробітник
Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ
державного будівництва
і місцевого самоврядування НАПрН України

Вступні зауваги. На I Всесвітній конференції з конституційного правосуддя (Кейптаун, 2009 рік) Голова Конституційного Суду РФ у своїй доповіді зауважив, що конституція — «живий документ», який повинен інтерпретуватися й наповнюватися конкретним соціальним змістом, відповідаючи кожному новому етапу розвитку, «а для цього необхідна її гнучка і делікатна інтерпретація...»¹. Вислів «живий документ» був запозичений з практики Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), який нерідко користується ним щодо Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція)², яку офіційно тлумачить та застосовує.

Задля забезпечення такої «живучості» Конвенції — своєрідної європейської конституції прав людини, підтримання її ефективності у справі правозахисту ЄСПЛ, як відомо, час від часу дозволяє собі відверто відмовлятися від своїх попередніх прецедентно-значущих правових позицій, вміщених у його рішеннях, і формулювати нові, протилежні за змістом. Загальна ж мотивація такої «скасовувальної» ревізії власних інтерпретацій Конвенції полягає у тому, що остання має інтерпретуватися саме у «світлі умов сьогодення» шляхом еволюційного, динамічного тлумачення, а ці умови, певна річ, так чи інакше змінюються. У рішенні в справі «Selmouni v. France» (1999) ЄСПЛ зазначив: «Конвенція — це «живий інструмент», котрий можна застосовувати по-різному з огляду на сучасні умови». Та й, власне, сама Конвенція передбачає можливість виникнення такої ситуації,

¹ Зорькин В. Д. Права человека в контексте глобальной юриспруденции / В. Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. — 2009. — № 2. — С. 7.

² Див., напр.: Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. / М. де Сальвиа / пер. с франц. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. — С. 46, 157, 355, 515, 517, 577, 731, 1117; Wei Liu Les méthodes d'interprétation dynamique de la Convention européenne des droits de l'homme utilisées par la Cour européenne des droits de l'homme / Liu Wei. — Strasbourg, 2000. — 370 p.

коли палата ЄСПЛ, розглядаючи справу, схиляється до ухвалення рішення, «несумісного» із попередніми рішеннями ЄСПЛ в аналогічних справах (стаття 30), і на цей випадок встановлює спеціальні процедурні правила.

То чи не буде правильним вважати «живим інструментом» і національні конституції, які теж час від часу тлумачаться органами конституційного судочинства не просто неоднаково, а навіть взаємовиключно?

Контраверсійні правові позиції — складова актів конституційного судочинства. Свідченням цього є те, що, наприклад, Верховний Суд США, який виконує і функцію конституційного судочинства, протягом 1946–1992 років вдавався до ревізійного тлумачення (*overruling interpretation*) щонайменше 115 разів¹. Варто додати, що цей Суд має справу з писаною Конституцією та законами, як і органи конституційного судочинства держав континентальної Європи.

Радикальна трансформація правових позицій органів конституційного судочинства має місце також в Австралії², Великій Британії³, Канаді⁴, ФРН⁵. В останній Федеральний Конституційний Суд за перші 50 років функціонування відступав від власних прецедентів у 14 рішеннях⁶.

На метаморфози в офіційному тлумаченні можна натрапити й у практиці Конституційного Суду Російської Федерації. Так, на зміну висловленій ним наприкінці 90-х років минулого століття правовій позиції на користь забезпечення змагальності у кримінальному процесі (заборона повернення справи на додаткове розслідування, заборона «повороту на гірше» в порядку нагляду) згодом було задекларовано протилежну — можливість повернення справи на додаткове розслідування, можливість «повороту на гірше» в порядку нагляду⁷. Прикметно, що у статті 73 Федерального конституційного закону Російської Федерації «Про Конституційний Суд Російської Федерації» прямо закріплено положення про те, що «у разі якщо більшість суддів, які беруть участь у засіданні палати, схиляються до необхідності прийняти рішення, що не відповідає правовій позиції, вираженій

¹ Benner S., Spaeth H. *Stare Decisis: The Alternation of Precedent on the Supreme Court, 1946–1992* / S. Benner, H. Spaeth. — New York : Cambridge University Press, 1995. — P. 22. Див. також: Eskridge William N., Jr. *Dynamic Statutory Interpretation* / William N. Eskridge Jr. — Cambridge : Harvard University Press, 1994. — P. 316–322; Strauss Pavid A. *The diving Constitution* / Pavid A. Strauss. — New York : Oxford University Press, 2010. — 150 p.; Харrell М. Э., Андерсон Б. Равное правосудие на основе закона: Верховный суд в жизни Америки // М. Э. Харрелл, Б.Андерсон. — М. : Манускрипт, 1995. — 143 с.

² *Grain Pool of WA v. Commonwealth*, 23 March 2000 (170 ALR 111).

³ *Fitzpatrick v Sterling Housing Association Ltd* [2001] 1 AC 27.

⁴ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] SCJ 61 para 48.

⁵ *BVerfG Urteil vom 21 Juni 1977* (1 BvL 14/76).

⁶ Шевчук С. Європейська концепція «усталеної судової практики» та її вплив на правотворчу функцію Конституційного Суду України / С. Шевчук // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 97.

⁷ Ковтун Н. Н. Акты конституционного правосудия как вектор формирования современной уголовно-процессуальной политики / Н. Н. Ковтун // Конституционно-правовые проблемы уголовного права и процесса : сб. материалов международной научной конференции (Санкт-Петербург, 30–31 октября 2009 г.). — СПб. : Петрополис. — 2010. — С. 157–170.

в прийнятих раніше рішеннях Конституційного Суду Російської Федерації, справа передається на пленарне засідання»; а положення про нездоланність (рос. — «непреодолимость») його рішень адресоване у цьому законі тільки законодавцю (стаття 79). Еволюціонізм у правотлумаченнях знаходить концептуальну підтримку не лише в окремих його суддів¹, а й іноді навіть у рішеннях самого Конституційного Суду Російської Федерації.

Так, в одному з них зазначалося: «правові позиції, сформульовані Конституційним Судом Російської Федерації (...), можуть уточнюватися або змінюватися з тим, щоб адекватно виявити смисл тих чи інших конституційних норм, їхню букву і дух, з урахуванням конкретних соціально-правових умов їхньої реалізації»².

Тож і конституції, як і Конвенція, мають осмислюватися з урахуванням умов сьогодення. З цього погляду не є винятком і Конституційний Суд України (далі — КСУ), який протягом п'ятнадцятирічної діяльності неодноразово змінював свої правові позиції на протилежні. Задля наочності проілюструємо це спостереження таблицею нижче.

З огляду на певні проблеми в стабільному, одноманітному регулюванні конкретних суспільних відносин, що можуть виникнути у зв'язку із зазначеною еволюцією позицій КСУ, на відсутність законодавчих норм, які передбачали б тако-

Первинна правова позиція КСУ	Наступна (контраверсійна) правова
Рішення від 29 січня 2002 року № 1-рп/2002 Положення частини першої статті 5 Закону України «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження» є підставою для відмови в припиненні раніше наданих пільг у сфері валютного і митного регулювання та справляння податків, зборів (обов'язкових платежів) підприємствам з іноземними інвестиціями, незалежно від часу внесення іноземних інвестицій та їх реєстрації	Ухвала від 14 березня 2002 року № 3-уп/2002 Положення частини першої статті 5 Закону України «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження» є підставою для припинення раніше наданих пільг у сфері валютного і митного регулювання та справляння податків, зборів (обов'язкових платежів) підприємствам з іноземними інвестиціями, незалежно від часу внесення іноземних інвестицій та їх реєстрації
Ухвала від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008 Повноваження КСУ не поширюються на наступний конституційний контроль за законом, яким вносяться зміни до Конституції України, що набрав чинності: «з набуттям чинності Законом № 2222–IV його положення, оскаржені суб'єктом права на конституційне подання, є фактично положеннями Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року»	Рішення від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 «Конституційний Суд України вважає, що саме він повинен здійснювати наступний конституційний контроль і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності»

¹ Бондарь Н. Конституционный Суд России — генератор «живого» (судебного) конституционализма / Н. Бондарь // Право України. — 2010. — № 6. — С. 75–86; Бондарь Н. Судебный конституционализм в России / Н. С. Бондарь. — М.: Норма. — 2011. — С. 219–233.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 13-п.

Первинна правова позиція КСУ	Наступна (контраверсійна) правова
Ухвала від 3 липня 2008 року № 26-у/2008 Суд відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів, в якому порушувалися питання про тлумачення низки положень статті 83 Конституції України, що стосуються порядку функціонування коаліції та припинення її діяльності у зв'язку з тим, що суб'єкт права на конституційне подання намагається «тримати не офіційну інтерпретацію конкретних положень Конституції і законів України, а консультацію щодо застосування частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України»	Рішення від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд не тільки прийняв до провадження аналогічне за змістом конституційне подання, а й частково дав відповідь на поставлені в ньому запитання
Рішення від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 «До складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію»	Рішення від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 «Конституція України, передбачивши належність народних депутатів України до депутатських фракцій, не обмежила їх права самостійно визначатися при прийнятті рішень, у тому числі щодо входження до складу більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка формує коаліцію. Наявність у народного депутата України такого права не залежить від позиції депутатської фракції щодо участі в коаліції»

го роду ситуації та врегульовували б їх, на різні позиції фахівців з цього приводу дане питання потребує подальшого дослідження і пояснення. Зокрема, як уявляється, мають бути з'ясовані:

- а) причини різного тлумачення КСУ власних попередніх правових позицій;
- б) мовно-гносеологічний, зокрема герменевтичний, механізм формування радикально оновленої (аброгативної¹) позиції;
- в) соціальне та юридичне значення аброгативних правових позицій КСУ.

Розглянемо стисло кожен з названих аспектів.

Чому КСУ ревізує свої позиції? Відповідь на це запитання не є очевидною хоча б тому, що КСУ у ревізуючому рішенні не оприлюднює причину радикального перегляду попередньої позиції, яка таким рішенням, так би мовити, перекреслюється.

Оскільки обсяг статті не дозволяє провести детальний аналіз причин ухвалення КСУ переінтерпретаційних актів стосовно кожного з наведених вище випадків, спробуємо узагальнено визначити ці причини. До них можна віднести: соціальну неефективність попередніх правових позицій (або виявлені практикою їх негативні наслідки); зміну соціального контексту, зокрема виникнення нових політичних реалій.

¹ Від лат. *abrogatio* — скасування, відміна.

Орган конституційного судочинства у процесі своєї діяльності не може не вдаватися до своєрідного соціального пізнання суспільних наслідків своїх рішень або змін, що відбуваються у суспільстві. Тому перегляд ним власних правових позицій зазвичай якраз і зумовлюється або визнанням помилок у такому пізнанні (перша причина), або ж адекватним відображенням соціальних змін (друга причина). В усякому разі такий перегляд має бути об'єктивно зумовлений принаймні однією з наведених причин.

До речі, причини такого ґатунку згадуються й у тих рішеннях ЄСПЛ, в яких він мотивує відмову від своїх попередніх прецедентів. Серед таких причин він переважно називає: необхідність сприяти своїми рішеннями розвитку суспільства; зміни у національному правопорядку; прискорені темпи соціальних змін у відповідній державі; розвиток науки; зміни суспільної свідомості; розширення стандартів прав людини¹.

Герменевтичні закономірності — об'єктивна основа переінтерпретації конституційних норм. Правоінтерпретаційна діяльність КСУ, як і будь-яка інша юридична діяльність, підпорядкована певним закономірностям, пізнання та врахування яких є необхідною передумовою забезпечення її обґрунтованості й ефективності.

Загальні ж закономірності змістовної інтерпретації будь-яких письмових текстів досліджує, як відомо, наука герменевтика. Тому, не звертаючись до її положень і висновків, навряд чи можна просунутися у розвитку теорії тлумачення юридичних текстів, здобути ґрунтовні знання й сформулювати обґрунтовані рекомендації щодо поліпшення правоінтерпретаційної діяльності.

Не вдаючись до характеристики основних ідей юридичної герменевтики, що останнім часом привертає увагу фахівців вітчизняної філософії та теорії права², нагадаємо лише ті з них, які, на нашу думку, можуть дати помітний евристичний ефект у дослідженні й удосконаленні практики офіційного тлумачення Конституції України:

— будь-який письмовий текст є системою (єдністю) певних семантичних значень і знаків, якими останні позначаються. Ця єдність (знакова система) є конвенціональною в межах відповідного соціокультурного ареалу і конкретного мовного простору, а тому може розумітися (у певних межах) більш-менш однаково;

— будь-який текст має бути виразником (носієм) того чи іншого смислу. Смысл тексту — це його цільове призначення, цільова функція у задоволенні певних потреб та інтересів суб'єктів;

— якщо текст є змістовно неформалізованим, то у багатьох випадках він об'єктивно спроможний бути носієм декількох неоднозначних смислів, оскільки

¹ Детальніше про це див.: Рабінович П. Практика Страсбурзького суду як орієнтир діяльності конституційних судів з імплементації європейських стандартів прав людини / П. Рабінович // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 34–40.

² Див.: Дудаш Т. І. Праворозуміння крізь призму герменевтики / Т. І. Дудаш // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України / редкол.: Рабінович П. М. (гол. ред.) [та ін.]. — Серія 1. Дослідження та реферати. — Вип. 22. — Л.: Край, 2010. — С. 150.

може використовуватися різними суб'єктами як інструмент (посередник) задоволення їх потреб. А тому смисл, закладений у письмовому повідомленні автором, і той, що сприймається реципієнтом, можуть не збігатися;

— реципієнти тексту схильні «вчитувати» у нього (за іншою термінологією — «приписувати» йому) насамперед такий смисл, який найбільше сприятиме (або ж якомога менше перешкоджатиме) задоволенню їхніх потреб та інтересів. Зазвичай інтерпретатор прагне витлумачити текст у такий спосіб, аби ним можна було скористатися як засобом для реалізації цілей, інтересів, потреб самого інтерпретатора, певної соціальної групи чи суспільства в цілому. Отже, реципієнт намагається шляхом тлумачення пристосувати чи, так би мовити, інструменталізувати текст для виконання останнім певної функції. Це якраз і дає підстави назвати таке тлумачення функціональним, а точніше — пристосувальним. У літературі щодо нього вживаються й інші терміни: адаптаційне, соціологічне, еволюційне, трансформаційне, інструментальне тощо. Так чи інакше, воно є різновидом так званого динамічного тлумачення, іншими видами якого можуть бути, наприклад, тлумачення конкретизуюче, деталізуюче та інші;

— з викладеного випливає, що неавторська інтерпретація тексту опосередковується інтелектуально-вольовими процесами не стільки смисловідтворювання, «смислопошуку», скільки «смислотворення», «смислонародження». У конкретній герменевтичній ситуації реальне співвідношення між цими процесами зумовлюється: а) об'єктивними властивостями мови; б) закономірностями комунікативної діяльності, що їх досліджує, зокрема, соціосеміопсихологія; в) ступенем збігу чи розбіжності цілей (інтересів, потреб) автора тексту та реципієнта; г) «продуктивністю часу». Тому в кожному випадку співвідношення означених процесів може бути виявлене шляхом ситуативного аналізу впливу всіх зазначених чинників на змістовий результат інтерпретації;

— різноманітність «споживачів» письмового тексту в соціально неоднорідному суспільстві, а також неминучий розвиток їх потреб є об'єктивними соціальними чинниками неоднозначності інтерпретації цього тексту, а також змін у його інтерпретації (переінтерпретації) з плином часу. Засобом такої інтелектуальної діяльності якраз і слугує відповідний герменевтичний механізм.

Висновки. 1. Перегляд власних правових позицій є однією зі специфічних тенденцій у практиці національного конституційного судочинства, у тому числі й в Україні. Ця тенденція має, зрештою, винятковий характер, хоча об'єктивно зумовлюється певними соціальними чинниками. Йдеться про необхідність забезпечувати функціональну стабільність Основного Закону через переосмислення деяких його положень навіть за незмінності їх тексту.

Охорона конституції будь-якої держави здійснюється у двох напрямках: охорона її тексту й охорона її соціальних функцій. В Україні перший напрям безпосередньо забезпечується положеннями чинної Конституції, насамперед тими, що встановлюють ускладнений, порівняно з іншими законами, порядок внесення до неї текстуальних змін, так би мовити, внутрішньоконституційний самозахист.

Другий напрям значною мірою реалізується через збереження, підтримання її функціональної дієвості. Зазвичай до функцій Основного Закону відносять забезпечення ним таких фундаментальних соціальних цінностей, як збереження цілісності, консолідація суспільства; підтримання балансу між особистими, груповими та загальними інтересами; демократизм суспільного та державного ладу; дотримання прав і свобод людини¹.

2. В Україні одним із основних суб'єктів реальної охорони соціальних функцій Основного Закону є КСУ. Оскільки соціальні умови можуть суттєво змінюватися, то й забезпечення функцій Конституції (причому за незмінності її тексту) стає можливим через пристосувальне тлумачення. Чим довше не змінюється текст Основного Закону, тим нагальнішою стає потреба у такому тлумаченні і навпаки. Отже, не випадково свого часу було сформульовано тезу: якщо Верховна Рада України є єдиним автором тексту Основного Закону, то КСУ поряд із нею є співавтором його смислу².

3. Проблеми, що виникають у зв'язку з тим, що позиція КСУ в подібних питаннях виявляється зміненою, суттєвою мірою пояснюються неврегульованістю цього питання у вітчизняному законодавстві. Ця неврегульованість здатна спровокувати суттєві незручності в правовому регулюванні, оскільки формально чинними можуть виявитися дві його взаємовиключні правові позиції. Можливим варіантом виходу з цієї ситуації могла б стати аналогія із законодавчими колізіями, коли перевага повинна надаватися акту, прийнятому пізніше. Але якщо законодавець уповноважений переглядати свої акти, то для КСУ така можливість законодавчо не передбачена. Тому реальним шляхом попередження такого роду колізій є закріплення в Законі України «Про Конституційний Суд України» виняткової можливості перегляду ним за певних умов своєї попередньої правової позиції. Така можливість зафіксована, зокрема, у Конвенції (стаття 30), у Законі про Федеральний Конституційний Суд Німеччини (§ 40), а також, як зазначалося вище, у Федеральному законі про Конституційний Суд Російської Федерації (стаття 73).

4. За прикладом органів конституційного судочинства деяких інших держав, а також ЄСПЛ, КСУ варто було б наводити та обґрунтовувати у своїх контраверсійних рішеннях причини переінтерпретації ним певних юридичних норм, аби попередити виникнення думки, що ці причини приховуються.

¹ Див., напр.: *Конституційне право України* / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 60–64; *Селиванов А., Стрижак А.* Вопросы теории конституционного правосудия в Украине: актуальные вопросы современного развития конституционного правосудия / А. Селиванов, А. Стрижак. — К.: Логос, 2010. — С. 3, 4.

² *Рабінович П.* Конституційні права людини в Україні: юридичні проблеми реалізації / П. Рабінович // *Правова держава*. — Вип. 9. — К., 1999. — С. 13–18.

Наявність рішення (висновку) Конституційного Суду України як підстава для відмови у відкритті конституційного провадження у справі

Ю. Баулін

суддя Конституційного Суду України

У практиці Конституційного Суду України трапляються випадки, коли до нього звертаються належні суб'єкти права на конституційне подання/звернення з питань, що вже були вирішені органом конституційної юрисдикції України. Вочевидь, немає сенсу відкривати провадження у такій справі, оскільки питання, порушені в конституційному поданні чи зверненні, вже розглянуті та за ними прийняті рішення (висновки) Конституційного Суду України, які зберігають свою чинність.

У такому разі Конституційний Суд України відмовляє у відкритті провадження у справі або припиняє таке провадження. Так, Ухвалою від 29 листопада 2000 року № 59-у/2000 Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про вибори народних депутатів України». Основним аргументом відмови стало те, що стосовно питань, порушених у конституційному поданні, було прийнято Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), а тому вони не підлягають розгляду в новому конституційному провадженні. До того ж в абзаці третьому пункту 3 мотивувальної частини цієї Ухвали наголошується, що згідно зі статтею 68 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України відкриває нове провадження у справі у разі виявлення нових обставин по справі, які не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або надання висновку в справі. Дослідження матеріалів справи за згаданим конституційним поданням народних депутатів України свідчить про відсутність зазначених обставин, а також про те, що всі обставини були враховані на час розгляду і прийняття Конституційним Судом України Рішення від 26 лютого 1998 року.

Так само Ухвалою від 10 лютого 2011 року № 5-у/2011 Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження у справі щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 58, частини другої статті 152 Конституції України, частини другої статті 4, частини першої статті 5, частини третьої статті 74 Кримінального кодексу України та статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України». Конституційний Суд України зазначив, що суб'єкт права на конституційне звернення навів обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні наведених положень Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» та Кримінального кодексу, проте Конституційний Суд 26 січня 2011 року ухвалив Рішення № 1-рп/2011 у справі про

заміну смертної кари довічним позбавленням волі за конституційним поданням Верховного Суду України та конституційним зверненням громадянина Савчука М. М., яке стосується того самого предмета і тих самих підстав для тлумачення. За таких обставин необхідності в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України та законів України немає, що стало підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у цій справі.

У справі № 2-15/2011 за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року № 2952–VI автори клопотання, зокрема, вважали, що цим Законом порушено конституційне право громадян шляхом періодичних виборів органів державної влади брати участь в управлінні державними справами, оскільки неправомірно збільшено термін повноважень Президента України. Конституційний Суд України, відмовляючи у відкритті конституційного провадження у цій справі, зазначив, що порушене питання вже було предметом розгляду Конституційного Суду України, який у Висновку від 18 листопада 2010 року № 3-в/2010 у справі про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України визнав, що зміст законопроекту, який пізніше став законом, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Нарешті, Ухвалою від 5 жовтня 1999 року № 4-уп/1999 Конституційний Суд України припинив конституційне провадження у справі за конституційними зверненнями підприємств з іноземними інвестиціями та іноземних інвесторів, за конституційними поданнями народних депутатів України і Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень статті 58 Конституції України та окремих положень деяких законодавчих актів. При цьому Конституційний Суд у пункті 4 мотивувальної частини зазначив, що він «Рішенням від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 у справі про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів вирішив питання, порушене у конституційному зверненні групи підприємств з іноземними інвестиціями та іноземних інвесторів щодо тлумачення положення статті 58 Конституції України, у зв'язку з чим провадження у цій частині підлягає припиненню».

Під час розгляду питання про відмову у відкритті провадження у справі завжди виникає питання щодо правової підстави для такої відмови у випадках, коли суб'єкт права на конституційне подання (звернення) звернувся з того самого питання, яке вже вирішено Конституційним Судом України.

Стаття 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) наводить вичерпний перелік підстав для відмови у відкритті конституційного провадження в Конституційному Суді України, а саме:

- 1) відсутність встановленого Конституцією України, цим Законом права на конституційне подання, конституційне звернення;
- 2) невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, зазначеним Законом;

3) невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні.

Практика Конституційного Суду України свідчить, що у разі відмови у відкритті провадження у справі він посилається на статтю 45 Закону в цілому, хоча очевидно, що такої конкретної підстави, як наявність раніше винесеного рішення (висновку) щодо порушеного питання, в ній не передбачено. Водночас певні положення стосовно зазначеної підстави для відмови у відкритті провадження містяться в частині другій статті 60 Закону, яка передбачає: «Якщо неодноразове направлення конституційного подання, конституційного звернення з того самого питання, що вже розглядалось у Конституційному Суді України, є зловживанням правом, Конституційний Суд України після прийняття рішення про відмову у відкритті провадження у справі може прийняти рішення про стягнення з суб'єкта права на конституційне подання, конституційне звернення державного мита у розмірі, встановленому законом». Таким чином, Закон недвозначно передбачає таку самостійну підставу для відмови у відкритті провадження у справі, як зловживання правом щодо направлення конституційного подання (звернення) з того самого питання, яке вже розглядалось у Конституційному Суді України. Але зрозуміло, що підстава для відмови у відкритті конституційного провадження у справі може мати місце не лише у разі зловживання правом на направлення до Конституційного Суду України конституційного подання (звернення), а й у випадках, коли суб'єкт права на конституційне подання (звернення) звертається до Конституційного Суду України з того самого питання, що вже ним вирішено.

З аналогічними ситуаціями стикаються органи конституційної юрисдикції і в інших країнах. Згідно з пунктом 3 частини першої статті 43 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації» Конституційний Суд Російської Федерації приймає рішення про відмову в прийнятті звернення до розгляду у випадку, якщо за предметом звернення ним було раніше винесено постанову, що є чинною, за винятком випадків, передбачених статтею 47.1 цього Федерального конституційного закону, якою, зокрема, встановлено, що Конституційний Суд Російської Федерації за скаргою про порушення конституційних прав і свобод громадян може перевіряти конституційність закону, застосованого у конкретній справі, або на запит суду перевіряти конституційність закону, який підлягає застосуванню у конкретній справі, без проведення слухання, якщо дійде висновку, що оспорювані заявником положення нормативно-правового акта аналогічні нормам, визнаним раніше неконституційними чинною постановою Конституційного Суду Російської Федерації.

Відповідно до статті 169 Закону «Про Конституційний Суд Литовської Республіки» від 3 лютого 1993 року цей Конституційний Суд своїм рішенням відмовляє у прийнятті до розгляду заяви про перевірку конституційності правового акта, зокрема, якщо питання щодо відповідності нормативного акта Конституції, який зазначений у заяві, вже розглянуте Конституційним Судом і прийняте ним рішення залишається чинним, а також у випадку, коли Конституційний Суд вже відкрив справу з того самого приводу.

Подібне положення містить і стаття 20 Закону «Про Конституційний Суд Латвійської Республіки» (в редакції Закону від 30 листопада 2000 року, який на-

брав чинності 1 січня 2001 року, з наступними змінами). Згідно з цією статтею під час розгляду заяв колегія у складі трьох суддів вправі відмовити у порушенні справи, зокрема, якщо заяву подано за вимогою, за якою вже винесено рішення.

Свого часу в Україні також було зроблено спробу частково врегулювати зазначене питання Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання» від 19 березня 2009 року № 1168–VI, за яким статтю 45 Закону «Про Конституційний Суд України» було доповнено новим пунктом 3, що передбачав таку підставу для відмови у відкритті провадження у справі в Конституційному Суді України, як «наявність рішення Конституційного Суду України щодо конституційності аналогічного за змістом та юридичною силою акта, ухвали про відмову у відкритті провадження або ухвали про припинення провадження щодо такого акта»¹.

Вочевидь, зазначені положення закону передбачали ситуації, коли вирішувалися питання про відмову у відкритті конституційного провадження лише щодо неконституційності правового акта, проте не охоплювали випадків, коли подібні питання стосувалися офіційного тлумачення Конституції чи законів України, надання висновків Конституційним Судом України щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість, а також щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України, порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України та додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111, 151 Конституції України.

Таким чином, очевидна нагальна потреба в удосконаленні законодавчого регулювання підстав для відмови у відкритті провадження у Конституційному Суді України. З цією метою доцільно доповнити статтю 45 Закону пунктом 4, в якому передбачити таку підставу для відмови у відкритті провадження у справі, як «наявність рішення (висновку) Конституційного Суду України, що є чинним, щодо предмета конституційного подання (звернення)».

¹ У зв'язку із визнанням зазначеного закону неконституційним повністю наведені положення не набрали чинності (див.: *Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009*).

Доказування в конституційному судовому процесі

М. Костицький

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України, заслужений юрист України,
суддя Конституційного Суду України у відставці

Конституція України закріплює положення про те, що Конституційний Суд України (далі — КСУ) є єдиним органом конституційної юрисдикції, який вирішує питання про відповідність законів і інших правових актів Конституції та дає офіційне тлумачення положень Конституції і законів України (стаття 147).

Діяльність КСУ щодо здійснення завдань, покладених на нього Конституцією і Законом «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон про КСУ), реалізовується у формі судового конституційного процесу, тобто спеціальної судової процедури. Ще одним нормативним актом, який регулює діяльність цього органу, є Регламент, затверджений рішенням КСУ від 5 березня 1997 року.

КСУ здійснює конституційне правосуддя (конституційну юрисдикцію) у формі самостійного виду судочинства — конституційного судочинства¹.

Інакше кажучи, конституційне судочинство, або судовий конституційний процес, є різновидом юрисдикційного (лат. *jurisdictio* — судочинство) процесу як встановлених Конституцією і Законом про КСУ повноважень цього Суду розглядати і вирішувати справи про відповідність законів і інших правових актів Конституції України та давати офіційне тлумачення Конституції і законів України.

Конституційна юрисдикція здійснюється у формі спеціального конституційного провадження чи процедури відповідно до визначених принципів (стаття 4 Закону про КСУ), повноважень (глави 2, 7 Закону про КСУ), особливого порядку звернення до КСУ (глава 6 Закону про КСУ) та спеціального характеру рішень і висновків КСУ (глава 8 Закону про КСУ)².

Як один із різновидів юрисдикційного процесу судовий конституційний процес характеризується особливостями, притаманними юрисдикційному процесу взагалі чи окремим його видам (адміністративному, цивільному, господарському, кримінальному), а саме:

- відповідні справи розглядаються тільки КСУ;
- діяльність КСУ здійснюється відповідно до визначеної Конституцією і законами підсудності;
- КСУ має право розглядати справу та виносити компетентне рішення;
- визначено коло фізичних і юридичних осіб, які можуть бути учасниками судового розгляду;
- визначаються представники сторін, які мають можливість представляти свої інтереси в суді;

¹ Див.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие : учеб. пособие. — М. : «Закон и право», изд. объедин. «ЮНИТИ». — 1998. — 383 с.

² Kostuzkyi M. Gesetzliche Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Ukraine // Studien zu deutsch-ukrainischen Beziehungen. Ukrainische freie Universität, München, 2000, s. 77–95.

— судді, які здійснюють судочинство, є незалежними і підпорядковуються лише Конституції і законам України та мають необхідні гарантії недоторканності (імунітет);

— провадження здійснюється згідно з базовими принципами судочинства: верховенством права, законністю, рівністю учасників, змагальністю, гласністю, повним і всебічним розглядом справи, обґрунтованістю та обов'язковістю рішення КСУ тощо;

— у процесі судочинства як докази використовуються документи, свідчення сторін і свідків, висновки експертизи;

— суттю судового процесу є доказування (доведення) правової позиції сторонами й іншими учасниками процесу.

У процесі конституційного судочинства також реалізуються право на доступ до судочинства, судовий захист та на повноважний суд.

Під доказуванням у судовому конституційному процесі слід розуміти певний процес пізнання суб'єктами цього процесу — суддями і КСУ в цілому, який реалізовується як збирання, перевірка й оцінка доказів. Оскільки КСУ — це суд права, а не суд факту, то й процес доказування в ньому має низку специфічних ознак, що відрізняють його від суду загальної юрисдикції.

Найбільша відмінність впливає вже із самої суті КСУ як суду права, положень статті 8 Конституції України про верховенство права та статті 4 Закону про КСУ — цей Суд керується насамперед правом, Конституцією України, а вже потім чинним законодавством та нормативно-правовими актами. Перевіряючи конституційність законів, актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, тлумачачи Конституцію і закони, надаючи висновки щодо пропонованих до Конституції змін, конституційності чинних або тих міжнародних договорів, що вносяться на ратифікацію до Верховної Ради України, чи щодо процедури імпичменту Президента України, КСУ виходить із суті та духу Конституції України. Право при цьому розуміється як конкретизація всезагальних законів буття в сучасних умовах — зараз і тут, правил життя суспільства, система принципів, зокрема справедливості, рівності, розумності, демократичності, вільності (свободи). Автор розуміє, що таке визначення доволі контурне, але й учені-юристи, й філософи взагалі уникають давати визначення права, зупиняючись на певних його рисах чи пов'язуючи його з якимось одним процесом соціальної психології, наприклад волею або правами людини. На мою думку, легістське, юснатуралістичне, психологічне, лібертарне чи інше визначення права завжди буде неповним. Правильніше виходити з ноосферної (В. Вернадський, Т. де Шарден) та синергетичної (І. Пригожин, І. Стенгерс, А. Свідзинський) парадигм, розуміючи під правом конкретизацію всезагальних законів буття¹.

У цьому контексті КСУ як суд права має бути тією інституцією, що конкретизує всезагальні закони буття, враховує моральні правила і принципи, спираючись на Конституцію та законодавство України.

¹ Костицький М. В. Ренесанс натурфілософії або всезагальні (космічні) закони буття як джерело права. Доповідь. — К. : Академія правових наук України. Київський регіональний центр. Академічні читання. — Вип. 15. — 2010. — 22 с.

У цьому надзвичайно складному інтелектуальному процесі важливу роль відіграє доказування (доведення) як логічна дія, в ході якої обґрунтовується і встановлюється істинність думки чи позиції за допомогою інших думок про право як соціальний регулятор поведінки. На відміну від інших видів юрисдикційного процесу, в яких встановлюються фактичні дані, факти, дії і події (матеріальні обставини), в конституційному судовому процесі встановлюються обставини ідеального характеру. І хоч у конституційному судовому процесі джерелами доказів можуть бути показання сторін, свідків, висновки експертизи і документи (всі вони певною мірою стосуються фактичних даних), для КСУ вони мають сенс лише в тому аспекті, в якому стосуються права, правового/неправового характеру поведінки, діяльності/бездіяльності особи, прийнятих рішень, нехай навіть у такій інституційованій формі, як закони.

Доказування в конституційному судовому процесі підпорядковане загальним гносеологічним закономірностям. При цьому пізнання в процесі доказування розуміється як творча діяльність суддів КСУ, учасників процесу, орієнтована на отримання достовірних знань про право. Пізнання тут є сутнісною характеристикою буття, культури, зокрема правової, і має функціональне спрямування — віднайти право — та забезпечується використанням наукових засобів і методів. Інакше кажучи, пізнання в процесі доказування у конституційному судовому процесі є по суті науковим і навіть частково філософським.

У спеціальній юридичній літературі, присвяченій проблемам доказування, зроблено спробу довести, що доказування є не лише логічною, пізнавальною діяльністю, а й «практичною, регламентованою законом». У зв'язку з цим дивною є позиція одного з фундаторів юридичної психології професора О. Ратінова, який зазначав, що процес мислення в доказуванні є лише однією зі сторін цього процесу, хоч органічно і вплетеною в нього. Тому, на думку автора, процес доказування не можна зводити до процесу мислення¹.

Українські вчені-фахівці з доказового права спростовують такий підхід. Академік В. Нор вважає, що пізнання і доказування є синонімами². Академік М. Штефан, аналізуючи теоретичні проблеми цивільного процесу, підкреслював, що доказування — це пізнавальна і розумова діяльність³. Академік Ю. Грошевий і професор С. Стахівський наголошували, що доказування в кримінальному процесі — це пізнавальна діяльність⁴.

Вченим, які підтримують позицію професора О. Ратінова, хочеться поставити риторичне запитання: чи процесуальна форма і зміст психічної діяльності в процесі доказування є рівнопорядкові явища, чи все-таки тут простежується зв'язок «форми» і «змісту»? Чи предметна діяльність, навіть примітивна, як, наприклад, підмітання вулиці, є рефлекторною, як у тварин, чи все-таки опосередковується психікою, психічною діяльністю? Відповідь очевидна.

¹ Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н. В. Жогин. Изд. 2-е, испр. и допол. — М. : «Юрид. литер.», 1973. — 736 с.

² Нор В. Т. Проблеми теорії судових доказів. — Л. : «Вища школа», 1978. — 100 с.

³ Штефан В. Й. Цивільний процес. — К. : Ін. Юре, 2001. — С. 286.

⁴ Грошевий Ю., Стахівський С. Докази і доказування в кримінальному процесі : наук.-практ. посіб. — К. : КНТ, Вид. Фурса С. Я., 2006. — 272 с.

Структуру пізнання в процесі доказування становлять суб'єктно-об'єктні взаємини, де головним є питання можливості адекватного відтворення суб'єктом, передусім суддею КСУ, сутнісних характеристик об'єкта — права. Передумовою виявлення таких характеристик є встановлення істини.

Сакраментальне запитання Понтія Пілата Ісусові Христу «Що є істина?» було залишене без відповіді. Сьогодні воно залишається таким само складним і простим водночас, як і дві тисячі років тому. У спрощеному вигляді істину можна трактувати як відображення у свідомості людини предметів і закономірностей об'єктивної дійсності такими, якими вони існують поза і незалежно від суб'єкта пізнання, чи як відповідність змісту мислення (суджень, понять) об'єктові пізнання, чи як ідеальне відтворення дійсності у свідомості людини.

У радянські часи в філософії і юридичній науці домінувало лєнінське твердження, що практика є критерієм теоретичного пізнання. Можливо, тому навіть видатні вчені-юристи того періоду твердили, що доказування — це не лише пізнавальна, а й практична діяльність. Тут простежується підпорядкування гносеологічного (пізнавального) онтологічному (буттєвому) критерію істини.

Однак видається, що встановлення істини (права, правової позиції) в процесі доказування в конституційному судовому процесі пов'язане насамперед з гносеологічними, а не з онтологічними критеріями. Адже тут обов'язково має місце зв'язок права з чинним законодавством, нормами міжнародного права, моральними нормами, етичним ідеалом чи іншими соціальними нормами, їхньою критичною оцінкою.

Зрозуміло, що право не може бути абстракцією, відірваною від життя сучасного суспільства. Попри те що істина є відповідністю знання реальності, внутрішньою гармонією знання, в ній проявляється певна конвенційність, прийняття міжнародною спільнотою і громадянським суспільством сучасного розуміння прав, свобод, обов'язків, компетенції, правомірності, протиправності, правильності, справедливості, рівності, свободи. Встановлюючи істину, КСУ опирається на сучасні загальноприйняті дефініції як на постулати, на підставі яких визначає «правність (конституційність)» законів і нормативних актів, тлумачить їх, об'єктивує свою позицію щодо проектів змін до Конституції тощо.

Звичайно, пізнання у ході доказування в конституційному судовому процесі містить і чуттєвий (емоційний), і раціональний (інтелектуальний) аспекти. Навіть у точних науках, наприклад у теоретичній фізиці, на істинність пізнання та результат діяльності дослідника впливають емоційний компонент і суб'єктивні особливості вченого¹.

У ході доказування в конституційному судовому процесі у пізнанні проявляються не тільки інтелектуальний, емоційний і вольовий компоненти психічної діяльності, а й інтуїція як здатність суддів КСУ чи інших осіб, які беруть участь у розгляді справи, усвідомлювати істину (право) без доведень і обґрунтувань внаслідок її безпосереднього осягнення, в результаті осягання — інсайту. Це може видатися дивним чи навіть парадоксальним, коли йдеться про найвищий суд держави та особливу когорту правників — суддів КСУ, котрі, як і будь-які люди, а тим більше

¹ Свідзинський А. Синергетична концепція культури. — Луцьк : ВАТ «Волинська обласна друкарня», 2009. — 696 с.

правники найвищої кваліфікації, професіонали з великим життєвим та практичним досвідом при домінуванні раціонального компоненту в пізнанні не позбавлені й інтуїції. Зрештою, остання — це не ірраціональний процес, а, швидше, якісний синтез раціонального пізнання з емоційним забарвленням.

Способи й умови включення інтуїції не усвідомлюються і виявляються в миттєвому віднайденні рішення чи способі вирішення проблеми тоді, коли навіть тривала робота не дала позитивного результату. Інтуїтивний акт концентрує зусилля людини на певній проблемі, мобілізує її можливості, що зумовлює швидке, на перший погляд, випадкове, а фактично закономірне розв'язання проблеми.

Не відкидаючи ролі і значення інтуїції в доказуванні, видається, що головну роль в ньому відіграє раціональний компонент.

Для того щоб виступати в конституційному суді, аргументувати свою позицію, доводити її правильність, необхідна внутрішня переконаність у її безпомилковості; тобто потрібно спочатку довести її самому собі, а вже потім представляти публічно та переконувати в ній інших.

Судове доказування завжди є спором між сторонами, іншими учасниками процесу. Але в судовому спорі, як і в будь-якому іншому, навряд чи народжується істина. Сторони та їхні представники доводять істинність своєї позиції не супротивнику, а представляють її перед судом і для суду.

Раціональний, а не емпіричний характер пізнання в судовому конституційному процесі пов'язаний з тим, що сприймаються не конкретні факти, предмети чи явища, а правові дефініції, положення, абстракції, які мають ідеальний характер та існують на рівні психології як поняття, категорії мислення. У цьому полягає специфіка доказування в конституційному судовому процесі, на відміну від інших видів юрисдикційного процесу, у яких доказування є саме практичною діяльністю і пов'язане з предметами матеріального світу.

Процес доказування в конституційному судовому процесі складається з низки стадій:

- 1) визначення кола обставин, що підлягають доказуванню, та формування предмета доказування;
- 2) надання доказів суб'єктами права для звернення до КСУ;
- 3) збирання доказів суддями, колегією та всім складом КСУ;
- 4) дослідження й оцінка доказів.

Наступним важливим питанням є визначення кола суб'єктів доказування в конституційному судовому процесі. Насамперед суб'єктами доказування є визначені Конституцією України та Законом про КСУ суб'єкти права на конституційне подання й звернення — це Президент України, не менше як 45 народних депутатів України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи.

Зазначені суб'єкти зобов'язані обґрунтувати в поданні чи зверненні свою позицію, довести її правильність та істинність. Ця вимога, на мій погляд, стосується передусім правності й конституційності подань та звернень і зафіксованих у них вимог щодо конституційності певних актів чи тлумачення Конституції і законів. Суб'єкти права на конституційне подання і звернення не можуть обмежуватися

лише констатацією певних обставин, а повинні для підтвердження своєї позиції опиратися на докази — висновки, експертизи, документи, тобто на них покладено обов'язок доводити свою правоту вже у поданнях і зверненнях до КСУ.

У спеціальній юридичній літературі й до сьогодні триває дискусія про те, чи є суд суб'єктом доказування. Не вдаючись у деталі, можна зауважити, що без доказування (доведення) жоден суд не може прийняти жодного рішення у справі, тим більше коли йдеться про такий особливий суд, як КСУ.

На відміну від інших судів, тягар доказування лягає на КСУ більшою мірою, ніж на суб'єктів права на конституційне подання і звернення чи інших зацікавлених учасників процесу. Тому й процедура доказування є складнішою, ніж у суді загальної юрисдикції, і кількість самостійних суб'єктів у ньому більша. Такими суб'єктами доказування є судді-доповідачі, колегиї суддів і повноважний склад суддів КСУ.

Для забезпечення доказування вони мають право відповідно до Закону про КСУ і Регламенту КСУ витребувати необхідні документи, матеріали, інші відомості, залучити спеціалістів, експертів, перекладачів, викликати посадових осіб, свідків, представників державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і об'єднань громадян, окремих громадян.

Важливим є питання про участь у доказуванні працівників апарату КСУ, зокрема, коли йдеться про попереднє вивчення конституційних подань і звернень, за якими дається попередній висновок щодо наявності підстав для відкриття конституційного провадження або відмови у ньому. Тобто Секретаріат КСУ, вивчивши матеріали конституційного подання чи звернення, може відмовити у їхньому прийнятті. Підставою для рішення Секретаріату про прийняття або відмову у прийнятті конституційного подання чи звернення є не доказування, а встановлення їх відповідності Конституції, Закону про КСУ та Регламенту КСУ, тобто визначення відповідності встановленій формі, а не суті звернення чи подання. Останнє все-таки стосується компетенції колегій і складу КСУ.

Певну специфіку в конституційному судовому процесі має призначення і проведення експертизи, висновок якої є джерелом доказів. На відміну від судів загальної юрисдикції, КСУ може призначати, зокрема, правові експертизи, завданням яких є надання висновків не щодо матеріальних об'єктів чи психіки особи, а щодо права і правових положень. КСУ широко практикує постановку одних і тих самих правових питань на розгляд різних груп експертів: колективів наукових чи навчальних закладів, окремих висококваліфікованих вчених. Крім правової, в діяльності КСУ застосовується надзвичайно широкий діапазон різноманітних експертиз. Однак правові експертизи працюють на вирішення головного завдання, що стоїть перед КСУ, — надати правову оцінку закону, нормативного акта, рішення суду, юридичного факту, дії чи події. Всі інші експертизи можуть бути дуже корисними, однак їхнє значення все-таки допоміжне.

Проблема доказування в конституційному судовому процесі — надзвичайно важлива і цією статтею вичерпатися не може. Завдання автора полягало у приверненні уваги до неї та обґрунтуванні необхідності її подальшого дослідження.

Концептуальні підходи щодо підстав для відмови у відкритті провадження в Конституційному Суді України за конституційним зверненням

В. Шишкін

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Провадження в Конституційному Суді України (далі — Конституційний Суд або Суд) як вид діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції значно відрізняється від судового процесу в судах загальної юрисдикції. Це обумовлено правовою природою конституційної юрисдикції. Перші кроки до втілення такого виду юрисдикції в правову систему України були здійснені на початку 90-х років XX століття шляхом ухвалення нової редакції статті 112 Конституції УРСР¹ і прийняття відповідно до неї Закону України «Про Конституційний Суд України»². Проте практичне втілення процедури цього виду провадження припадає на час прийняття в 1996 році Конституції України і нового Закону України «Про Конституційний Суд України»³ (далі — Закон). Саме такими правовими новаціями можна пояснити певну недосконалість деяких нормативних положень, що регулюють конституційне провадження, оскільки юристи-науковці і законодавці України, маючи знання, здобуті за часів радянської правової науки і освіти, та досвід практичної роботи на їх основі, йшли фактично новим дослідницьким шляхом.

Суб'єкти ініціювання розгляду певного питання в Конституційному Суді України мають зорієнтуватися в термінології, категоріях, поняттєвому апараті цього нового виду процедурної діяльності державного органу. Процедура (франц. *procedure*, від лат. *procedere* — просуватися) у загальному розумінні — порядок, наступність, просування, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату, а у правовому — врегульований законом або іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з чітких послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату⁴. У провадженні Суду процедура передбачає встановлення унормованого поетапного порядку ініціювання, прийняття до провадження, розгляду і вирішення по суті звернення до Суду особи, яка має на це законне право. Ця процедура звернення обумовлена такими чинниками: статусом осіб, які звертаються до Суду; видом письмового акта, за яким заінтересована особа ініціює питання; вимогами, що запровадив закон до таких актів; видами судових рішень, які може постановити Суд унаслідок розгляду питання по суті.

Прохання, з яким особа звертається до Суду, має бути складене у письмовій формі та набуває статусу офіційного документа. Такі документи законодавець

¹ Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1990. — № 45. — С. 606.

² Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 33. — С. 471; Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 15. — С. 133.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — С. 272.

⁴ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Укр. енцикл. — Т. 5. — 2003. — С. 185–186.

визначив як конституційне подання і конституційне звернення (стаття 38 Закону). В Законі відображено ознаки, за якими встановлюється вид поданого документа. Це залежить, зокрема, від предмета розгляду і того, яких суб'єктів ініціювання стосуються ці документи.

З метою встановлення чітких параметрів у діях Конституційного Суду України щодо неприйнятності до провадження зазначених актів звернення і щодо правового «дисциплінування» суб'єктів, які звертаються до Суду, законодавець у статті 45 Закону передбачив такі підстави для відмови у відкритті провадження у справі в Суді:

- 1) відсутність встановленого Конституцією України, Законом права на конституційне подання, конституційне звернення;
- 2) невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом;
- 3) невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні.

Всі ухвали, що містять відмову Суду, ґрунтуються на зазначених нормах Закону. Особам, які планують звертатися до Суду, варто пам'ятати про наведені положення Закону. Це допоможе їм скласти текст клопотання без помилок, які можуть бути підставою для відмови у відкритті провадження у справі.

Конституційне звернення — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав відповідного кола юридичних осіб. Такий акт звернення відрізняється від акта конституційного подання за предметом розгляду, колом суб'єктів ініціювання, вимогами щодо цілі клопотання і до особливостей її обґрунтування.

Відповідно до статті 43 Закону право звертатися до Конституційного Суду з конституційним зверненням щодо офіційного тлумачення Конституції чи законів України надано громадянам нашої країни, іноземцям, особам без громадянства, юридичним особам, крім тих, які зазначені у статті 41 Закону (вони звертаються з конституційним поданням), тобто імовірно коло суб'єктів звернення за цим предметом майже необмежене і є значно ширшим, ніж коло суб'єктів подання.

Згідно з вимогами, наведеними у статті 42 Закону, у конституційному зверненні необхідно зазначити:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адресу, за якою особа постійно або переважно проживає, чи повну назву та місцезнаходження юридичної особи;
- 2) відомості про представника суб'єкта звернення, який діє за законом або є уповноваженим за дорученням (акт доручення має бути оформлений у порядку припису цивільного законодавства);
- 3) статті (окремі положення) Конституції України або Закону України, тлумачення яких має бути дано Конституційним Судом України;
- 4) обґрунтування у необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України, законів України (з'ясуванні, роз'ясненні, інтерпретації, за наявності їх неоднозначного застосування);

5) інформація щодо інших документів та матеріалів, на які посилаються суб'єкти права на конституційне звернення (копії цих документів і матеріалів мають бути додані до звернення);

6) інформація про перелік документів і матеріалів, що додані.

За приписами цієї ж статті конституційне звернення, документи та інші додані до нього необхідні матеріали автор клопотання зобов'язаний подати у трьох примірниках.

Докладного аналізу і коментування потребує положення пункту 4 статті 42 Закону, оскільки від рівня додержання вимог саме цих положень залежатиме подальша робота зі зверненням у Конституційному Суді: від стадії прийняття акта клопотання до провадження і до стадії розгляду всіх питань, які містяться в ньому. Варто зважати на дві доктринальні особливості в діяльності Суду, які безпосередньо стосуються процедури провадження у справах, і враховувати їх під час підготовки свого клопотання, а саме:

1) Конституційний Суд не може виявляти жодної ініціативності на стадії звернення до нього — ані у питаннях конституційності, ані у питаннях тлумачення (роз'яснення). Пасивний статус цього Суду щодо ініціювання, як переважно за світовою доктриною конституційної юрисдикції, так і за спрямуванням вітчизняного законодавства, є одним із проявів (ознак) його неупередженості. Обов'язок аргументування та мотивування бажаних вимог повністю покладений на авторів клопотання. Такої правової позиції Конституційний Суд дотримується стосовно звернень суб'єктів з будь-яким статусом. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 1383 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України», Конституційний Суд відмовив автору подання у відкритті провадження, оскільки в конституційному поданні відсутні роз'яснення, в чому саме полягає неузгодження правового акта Кабінету Міністрів України з нормами Конституції, до чого, власне, зводиться усунення глави держави від його повноважень під час вирішення ним питань, які пов'язані з реалізацією відповідних повноважень. Не наведено аргументів, які б свідчили про невідповідність положень акта Кабінету Міністрів України саме нормам Конституції України; про порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду, ухвалення, набрання ним чинності або про перевищення конституційних повноважень під час його прийняття, а також у конституційному поданні не викладено належного правового обґрунтування зазначених тверджень¹.

2) Конституційний Суд є судом права — тобто він не досліджує факти, оцінює не обставини, а саме право, надає правову настанову щодо праворозуміння положень Конституції чи законів України. Завдання єдиного органу конституційної юрисдикції не слід розглядати крізь призму завдання судів загальної юрисдикції, до якої звикли громадяни нашої країни. Необхідно позбутися усталених уявлень щодо однорідності судочинства й усвідомити появу новачій. Конституційний Суд

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 3. — С. 24–27.

досліджує правові позиції органів, які застосували правову норму або мають намір її застосувати, але не знають, як це зробити, і тому він усуває розбіжності у поглядах на право (правову норму).

Викладеним об'єктивно обумовлюється завдання суб'єктів, які звертаються до Конституційного Суду, — вони мають надати Суду вже неоспорювані або кимось офіційно доведені факти (акти органів влади, рішення судів), у змісті яких є конфлікт у правовому погляді на певну норму права або підозра у тому, що правовий акт суперечить настановам Конституції України.

Серед своїх повноважень Конституційний Суд найчастіше здійснює офіційне тлумачення Конституції і законів України, що обумовлено необхідністю в роз'ясненні, офіційній інтерпретації будь-якого із цих актів та наявністю їх неоднозначного застосування. З огляду на це доцільно розглянути питання порядку прийняття до провадження в Суді звернень щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Зміст вимог до суб'єктів клопотання, які закріплені у положеннях пункту 4 статті 42 Закону і стосуються такої значної за обсягом предметної компетенції Суду, як тлумачення, законодавець окремо виклав у главі 16 Закону — «Проведення у справах, передбачених пунктом 4 статті 13 цього Закону». Згідно зі статтею 94 Закону підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами країни, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт, який має право на конституційне звернення, вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

За п'ятнадцять років діяльності в Конституційному Суді сформовано відповідну практику і вироблено чітку правову позицію щодо вимог статей 42, 94 Закону, яка є дороговказом для прийняття звернення до провадження або для відмови у відкритті провадження за зверненнями громадян чи юридичних осіб. Такі підходи варто проілюструвати послідовно на підставі положень кожної із двох зазначених статей Закону.

Іноді має місце неоднозначне застосування положень Конституції або законів України. У Рішенні від 10 квітня 2003 року № 8-рп/2003 було порушено питання про надання офіційного тлумачення положення частини першої статті 7 Цивільного кодексу України (редакція 1963 року), яке містить словосполучення «поширив такі відомості». Суб'єкт права на звернення зазначав, що його скаргу до Державної податкової адміністрації в Полтавській області стосовно неправомірних дій інспектора державної податкової інспекції м. Полтави послідовно (спочатку Жовтневий районний суд м. Полтави, згодом — судова колегія у цивільних справах Полтавського обласного суду, яка зараз є апеляційним судом Полтавської області, та колегія суддів судової палати в цивільних справах Верховного Суду України) визнали як поширення відомостей, які не відповідають дійсності, порочать честь, гідність та ділову репутацію працівника державної податкової інспекції. Проте, як зазначав заявник, подібні правові ситуації були вирішені діаметрально протилежно. Постанова Президії Житомирського обласного суду від 2 червня 2000 року (позов громадянина С. до громадянина М.), а

також постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 1997 року (позов подружжя Б. до громадянина Л.) мали різні правові наслідки. Аналітично-порівняльна мотивація зазначених обставин, які було викладено заявником і проілюстровано доданими документами, підтверджували наявність неоднозначного застосування судами України положень однієї і тієї самої норми закону, що було підставою для відкриття конституційного провадження за предметною підсудністю Конституційного Суду України та для наступного ухвалення позитивного для автора клопотання Рішення № 8-рп/2003 щодо тлумачення зазначеного спірного словосполучення¹.

Ще одним прикладом є Рішення від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003 у справі про строки оскарження порушень під час підрахунків голосів та встановлення результату голосування. Суб'єкт клопотання наводить приклади, коли деякі суди під час розгляду справ «виборчої категорії» виходили з того, що початок строку, який було встановлено в останньому реченні частини шостої статті 29 чинного на той час Закону України «Про вибори народних депутатів України», слід відраховувати з дня виборів. Однак правова позиція інших судів зводилася до того, що такий строк необхідно відраховувати з того дня, коли виборча комісія постановила рішення. Така порівняльно-доказова аргументація з боку суб'єкта звернення була сприйнята Судом як достатня для відкриття провадження з наступним ухваленням Рішення № 13-рп/2003 про офіційне тлумачення суті спірного положення норми закону².

Іншим прикладом вирішення подібного питання є справа за зверненням громадян М., М., Ч., Ш. про офіційне тлумачення деяких положень податкового законодавства. Автори клопотання для обґрунтування однієї зі своїх вимог щодо тлумачення певних норм закону додали до звернення копії 24 судових рішень, однак не забезпечили їх аналітичне порівняння і не навели доказів саме неоднозначного застосування судами правових норм. У процесі підготовки справи до розгляду в Конституційному Суді службою судді-доповідача було проаналізовано всі 24 судових рішення (Суд не повинен був цього робити, оскільки тим самим він вийшов за межі своєї компетенції), але розбіжностей в правових позиціях судових рішень щодо норми, яка була предметом аналізу, встановлено не було. За такої ситуації Конституційний Суд постановив Ухвалу № 10-уп/2007 про припинення провадження у справі³. З огляду на предмет юрисдикції Конституційного Суду мало місце безпідставне звернення, що в цій частині клопотання можна розцінювати як недобросовісне поводження з наданим правом.

Ще одним доречним прикладом є конституційне звернення громадянина Б. щодо офіційного тлумачення положень статті 38 Конституції України, а саме словосполучення «вільно обирати і бути обраним», у контексті законодавчого врегулювання питань організації і порядку проведення виборів народних депутатів

¹ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — Кн. 4. — С. 196–200.

² Там само. — С. 263–268.

³ Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 2. — С. 27.

та депутатів місцевих рад за пропорційною системою. Необхідність в офіційному тлумаченні положень зазначеної статті суб'єкт звернення обґрунтував неоднозначним, на його погляд, застосуванням Верховною Радою України частини першої статті 38 Конституції України, що може призвести до порушення його конституційних прав, зазначених у статтях 22, 24, 38 та 64 Конституції України. Таку неоднозначність автор клопотання вбачав у прийнятті Верховною Радою України у різний час законів України, які по-різному врегульовували питання організації та проведення виборів народних депутатів України, депутатів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних та міських рад. Ідеться про зміну законодавчої регламентації, організації і порядку проведення виборів до представницьких органів влади в Україні у 1998, 2002, 2006 роках, зокрема про впровадження пропорційної виборчої системи. Конституційний Суд вважав, що аналіз конституційного звернення та долучених до нього матеріалів дає змогу дійти висновку, що в ньому не наведено фактів неоднозначного застосування Верховною Радою України положень частини першої статті 38 Конституції України. Згідно з положеннями статті 75 Конституції України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, тому, ухвалюючи закони, якими було запроваджено різні виборчі системи для проведення виборів до представницьких органів влади в Україні у 1998, 2002, 2006 роках, вона здійснювала не правозастосовну, а законотворчу діяльність, що не можна розглядати як неоднозначне застосування положень статті 38 Конституції України. На підставі цього Конституційний Суд постановив ухвалу № 24-у/2006 про відмову у відкритті конституційного провадження¹. Серед роз'яснень Суду була вказівка на те, що перед автором конституційного звернення стояло завдання навести факти неоднозначного застосування положень Конституції чи законів України, тобто зазначити діяльність, пов'язану з практичним використанням, втіленням у життя норм відповідних актів. Законотворча діяльність представницького органу влади народу — Верховної Ради України — є діяльністю з творення законів на основі норм Конституції України. На підставі цього Конституційний Суд дійшов висновку про відсутність підстав для розгляду такої діяльності, як неоднакове застосування на практиці відповідної правової норми.

Таким чином, автори конституційного звернення повинні докладно й аргументовано довести Конституційному Суду переконливу обґрунтованість своїх тверджень про наявність неоднозначного застосування органами державної влади однієї і тієї самої правової норми в однотипних ситуаціях, щоб Суд мав підстави для винесення рішення про офіційне тлумачення Конституції чи законів України.

Слід також розуміти, що для постановлення судами загальної юрисдикції рішень з різними правовими позиціями, хоча й із застосуванням однієї і тієї самої норми закону, може бути безліч підстав. Суди загальної юрисдикції є судами факту, тому різні наслідки у правозастосовній діяльності суду можуть бути обумовлені нюансами у фактичних обставинах. Це може спричинити постановлення таких рішень, які на перший погляд сприйматимуться як неоднозначне застосуван-

¹ *Вісник Конституційного Суду*. — 2007. — № 1. — С. 18–19.

ня норм закону для однієї і тієї самої ситуації. У зверненні до Конституційного Суду заявнику важливо показати і довести не формально-зовнішню розбіжність у застосуванні правових норм у судових рішеннях, а неоднакове розуміння судами однієї і тієї самої норми права за однакових обставин. Приклади цього будуть доказами неоднозначності.

Наприклад, в Ухвалі від 16 листопада 2006 року № 13-у/2006 Конституційний Суд зазначив, «що неоднозначність — це коли одна й та сама норма правового акта застосовується органами державної влади по-різному за однакових обставин. Що стосується долучених до конституційного подання рішень судів загальної юрисдикції, то відмінність у цих рішеннях пояснюється не різним застосуванням одних і тих самих правових норм, а наявністю різних обставин у справах»¹. Наведена практика Конституційного Суду вже є сталою і послідовною (останні ухвали з такою мотивацією Суд постановив 22 червня 2011 року № 20-у/2011, 5 липня 2011 року № 24-у/2011). Слід також звернути увагу, що незадоволення вимог позивача одним судом і задоволення його вимог іншим судом за умови застосування тієї самої норми закону, а також сам факт скасування судового рішення судом вищої інстанції ще не є підставою для висновку про неоднозначність у правових позиціях різних судів.

Не менш проблемною є вимога, за якою авторів клопотання необхідно мотивувати своє твердження про те, що дії органів державної влади призвели до порушення його конституційних прав чи свобод, або мотивувати своє передбачення тим, що такі дії можуть призвести до порушення його конституційних прав і свобод. Щодо першої з цих двох вимог, то особливих проблем не повинно виникати, оскільки в такому разі йдеться про вже наявні факти, тобто особа чи особи, які звернулися до Конституційного Суду за офіційним роз'ясненням, можуть проілюструвати їх правові наслідки.

Значно складніше мотивувати звернення та переконати склад суддів у тому, що неоднозначне застосування правових норм інститутами державної влади може призвести до порушення чіких прав чи свобод (абстрактна форма). Передбачення і доведення можливої майбутньої перспективи негативних наслідків для існування чи реалізації конституційних прав і свобод завдяки діяльності різних інститутів державної влади потребують застосування аналітичного підходу.

Багаторічна практика Конституційного Суду щодо розгляду звернень доводить результативність першого варіанта в діях суб'єктів такого конституційного клопотання, однак другий варіант на сьогодні залишається практично нереалізованим, тому що дуже важко аргументувати передбачення можливого порушення прав.

У контексті проаналізованих вимог статті 43 Закону варто зазначити, що проходження заявником усіх судових інстанцій в системі судів загальної юрисдикції під час обґрунтування наявності неоднозначного застосування положень закону не вимагаються ні Законом, ні практикою Конституційного Суду. Дійсно, після проведення у 2001 році реформи судочинства в судах загальної юрисдикції та запровадження європейських стандартів апеляції і касації в систему правосуддя

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 1. — С. 7.

України, коли судове провадження у відповідній інстанції може бути відкрито безпосередньо за зверненням автора скарги, є підстава вважати, що автору звернення до Конституційного Суду доцільно було б послідовно пройти всі інстанції в судах загальної юрисдикції. У такому випадку касаційна інстанція фактично уніфікує правові підходи судів різного рівня й усуває розбіжності у правозастосуванні, які виникають як у судах першої та апеляційної інстанцій, так і між правовими позиціями судів одного інстанційного рівня (наприклад, перегляд у касаційному порядку судових рішень апеляційної інстанції та приведення до одного «знаменника» правової позиції судів попередніх інстанцій), і лише потім, за наявності розбіжностей в правових позиціях судів загальної юрисдикції, доцільно звертатися до Конституційного Суду. Непроходження суб'єктом звернення судових інстанцій у своїй справі завдає труднощів передусім йому, оскільки перед ним постає складне завдання — спочатку виявити, а потім обґрунтувати неоднозначність, що потребує глибоких знань права і логічної аналітики. Саме на таку невдалу спробу вирішити питання через орган конституційної юрисдикції відреагував Конституційний Суд в Ухвалі від 30 листопада 2006 року № 17-у/2006, в якій зазначив, що суб'єкт звернення не навів належного обґрунтування неоднозначності, а аналіз наданих матеріалів вказує, що у заявника були всі можливості для оскарження рішень судів загальної юрисдикції у порядку, встановленому процесуальним законом¹.

Проте непроходження всіх ієрархічних інстанцій в судах загальної юрисдикції не є підставою для відмовлення Конституційним Судом у прийнятті до провадження звернення особи про тлумачення закону. Лише факт ненабуття судовим рішенням законної сили (чинності) може бути перешкодою для такого звернення. Заявникові слід пам'ятати, що за українським процесуальним законодавством судові рішення набуває законної сили з дня закінчення строку на апеляційне оскарження за умови, що не було подано апеляційної скарги, або з дня ухвалення судового рішення апеляційною інстанцією, якщо судові рішення суду першої інстанції було оскаржено. Конституційний Суд України може аналізувати лише чинні акти (у цьому випадку — судові рішення, які набули законної сили). Тобто заявник може ставити під сумнів правові позиції судів загальної юрисдикції лише в разі, якщо судові рішення набрали законної сили (є чинними).

Стосовно встановлення неоднозначності вирізняється позиція Суду щодо посилань авторів звернень на різні інформаційні або роз'яснювальні «листи» певних державних органів (Міністерства юстиції, державної служби, податкової адміністрації тощо), які не є документами правозастосування, оскільки за своєю правовою природою не мають і не можуть породжувати правових наслідків (юридично значущі факти), на відміну, наприклад, від постанов, наказів, розпоряджень тощо. Конституційний Суд надає тлумачення положенням Конституції і законів України у випадку розбіжностей у застосуванні норм саме цих правових актів, а тому посилання на акти іншого рівня як на аргумент встановлення неоднозначності в правозастосуванні Суд не може вважати належною мотивацією. Таку правову позицію Суд висловив в Ухвалі від 30 листопада 2006 року

¹ *Вісник Конституційного Суду України*. — 2007. — № 1. — С. 14.

№ 15-у/2006, зазначивши: «Оскільки додані до конституційного звернення листи Державної митної служби України і Міністерства юстиції України стосовно регулювання певних питань не є актами правозастосування, то такі матеріали не можуть братися до уваги при вирішенні питання про наявність фактів неоднозначного застосування положень Конституції»¹.

Зазначеної позиції щодо листів інформаційного характеру, які не можуть розглядатися як факти, що підтверджують неоднозначне застосування положень закону, Суд дотримується і надалі (див.: абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Ухвали від 29 жовтня 2009 року № 55-у/2009, абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Ухвали від 14 червня 2011 року № 17-у/2011 тощо). Такі «твори» суб'єктів владних повноважень, до змісту яких громадяни можуть мати претензії, оскаржуються в порядку адміністративного судочинства з погляду того, чи має місце неправомірна діяльність конкретного органу чи посадової особи.

Під обґрунтуванням необхідності в офіційному роз'ясненні (інтерпретації) необхідно також розуміти чітке визначення предмета тлумачення. Наприклад, відмовляючи у відкритті провадження у справі № 2-25/2011, Суд в Ухвалі від 5 липня 2011 року № 25-у/2011 зазначив, що заявляючи клопотання про тлумачення пункту 4 статті 26 Закону України «Про зайнятість населення», в якому є три складові, що містять самостійні за змістом положення, суб'єкт права на конституційне звернення не конкретизував предмет тлумачення і не вказав, які саме положення цієї норми закону необхідно витлумачити (абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини). Про саме такий підхід Суд зазначав в ухвалях від 2 вересня 2009 року № 47-у/2009, від 23 грудня 2009 року № 65-у/2009, від 6 липня 2011 року № 26-у/2011 тощо.

Важливим є також питання визначення певних осіб правомочними звертатися до Конституційного Суду. Усталеною вже є правова позиція щодо належного суб'єкта права на конституційне звернення, суть якої обумовлюється положеннями статті 94 Закону. Відповідно до них автор звернення має обґрунтувати необхідність тлумачення певної норми з метою захисту саме своїх конституційних прав чи свобод, а не інших осіб.

Невирішеним залишається також питання наукового і законодавчого формування інституту представництва за дорученням саме для конституційного провадження. Розвиваючи певні правові підходи до цього питання, які містилися у попередніх актах, Конституційний Суд сформулював відповідну правову позицію в Ухвалі від 31 травня 2011 року № 15-у/2011. Суд відмовив автору клопотання у відкритті провадження у справі та зазначив, що, звертаючись із заявою про відкриття судового провадження, особа повинна мати процесуальну правосуб'єктність, яка в різних видах судочинства має особливості. Специфікою конституційного судочинства є його належність до особливої сфери публічно-правових відносин, зокрема конституційного контролю і надання офіційного тлумачення норм Конституції і законів України. У статті 42 Закону встановлено вимоги до форми і змісту конституційного звернення, в якому зазначаються прізвище, ім'я

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 1. — С. 10.

та по батькові особи, яка звертається до Конституційного Суду (пункт 1 частини другої), і ця особа має зазначити відомості про уповноваженого за дорученням (пункт 2 частини другої), тобто про ту особу, яка представлятиме її позицію в судовому провадженні. Згадані обов'язки покладено на правомочного суб'єкта права на конституційне звернення. Отже, можливість представляти позицію такого суб'єкта або надавати йому правову допомогу не є тотожною праву вносити до Суду конституційне звернення на підставі статті 43 Закону або відкликати його в порядку частини першої статті 44 Закону. Таке звернення має бути внесено особою, яка є суб'єктом відповідних конституційних прав і свобод та має підстави стверджувати про їх порушення або можливість порушення внаслідок неоднозначного застосування норм законів різними органами державної влади, а тому прагне отримати офіційну інтерпретацію норм, які були застосовані під час розв'язання спірних правовідносин з метою забезпечення реалізації чи захисту саме своїх прав та свобод (див. пункти 5, 7, 8 мотивувальної частини).

Така правова позиція знайшла також відображення в ухвалах Суду від 30 червня 2011 року № 22-у/2011, 5 липня 2011 року № 23-у/2011, 5 липня 2011 року № 25-у/2011 тощо.

Аналіз положень Закону і правових позицій Конституційного Суду у здійсненні провадження у справах за конституційним зверненням доводить складність процедури підготовки цих актів та вимогливість Суду стосовно не лише предметності, а й аргументованості суті клопотання. Такий підхід має спонукати ініціаторів клопотання до вдумливої й аналітичної роботи щодо підготовки тексту клопотання і всього масиву супутніх документів у кожному окремому випадку.

Категорія «публічно-правовий спір»: розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій

О. Рябченко

доктор юридичних наук, професор кафедри управління,
адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету
державної податкової служби України

Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАСУ), який набув чинності 1 вересня 2005 року, закріпив судовий порядок вирішення публічно-правових спорів спеціалізованими судами. З одного боку, КАСУ є новаторським, прогресивним законодавчим актом, який запроваджує найбільш ефективний, доведений світовою практикою судовий спосіб вирішення спорів у формі позовного провадження. З іншого — передбачає застосування термінів, зміст яких недостатньо опрацьований доктриною адміністративного права. Це стосується, зокрема, терміна «публічно-правовий спір», який застосовується на позначення предмета адміністративного судочинства — справи адміністративної юрисдикції. Остання визначається як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (пункт 1 частини першої статті 3 КАСУ).

Категорія «публічно-правовий спір» є великою і виходить за межі судової адміністративної юрисдикції. Такі спори фактично належать до юрисдикції господарських судів, які мають право розглядати спори за участі суб'єкта владних повноважень у господарсько-правових відносинах. Окремо варто виділити конституційну юрисдикцію, предмет якої стосується юридичних конфліктів у конституційно-правових відносинах. Важливість проблеми розмежування судових юрисдикцій для гарантування прав, свобод і законних інтересів громадян підтверджується аналізом результатів діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції. Так, протягом 2010—2011 років Конституційний Суд України прийняв 121 акт, у тому числі 23 ухвали про припинення конституційного провадження у зв'язку з невідомістю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, а також 61 ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження за невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України». Наведені показники свідчать про те, що фактично кожне друге звернення до Конституційного Суду України стосувалося питань, які не належать до його юрисдикції, що, у свою чергу, обумовлює потребу пошуку передумов ситуації, що склалася.

Одна з причин полягає у нечіткому розмежуванні предмета конституційної юрисдикції та юрисдикції інших судів, що стосується спорів у публічно-правових відносинах.

Слід наголосити, що поява проблеми розмежування судових юрисдикцій прогнозувалася ще у 2005–2006 роках, коли адміністративні і господарські суди у межах підвідомчості почали розглядати справи адміністративної юрисдикції. Зазначене стосується насамперед проблеми розмежування судової юрисдикції між адміністративними і господарськими судами. Підготовлені вищими судовими органами роз'яснення з цього питання, на жаль, не містили вичерпних рекомендацій, особливо якщо виникав спір щодо господарської діяльності за участі органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування. Так, в Інформаційному листі Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005 щодо розмежування компетенції господарських і адміністративних судів було вказано на категорії спорів, які підлягають розгляду адміністративними судами. Формування категорій спорів було засновано на виокремленні необхідної і єдиної ознаки — наявності суб'єкта владних повноважень як обов'язкового учасника справи адміністративної юрисдикції.

Однак і сам критерій розмежування судових юрисдикцій, і обґрунтовані Верховним Судом України категорії спорів містили формулювання спірного характеру. Наприклад, як ключові, базисні терміни застосовувалися такі поняття: «владні управлінські функції», «владні рішення», «публічно-правовий спір». Слід підкреслити, що їх сутність потребує окремого обґрунтування на доктринальному рівні.

Якщо звернутися до положень конституційно-правової доктрини, то ознаки правового спору (конфлікту) як об'єкта конституційних процесуальних відносин та предмета конституційного судочинства обґрунтовував А. Портнов. До них віднесено: наявність конституційно-правового елементу (конституційної норми, конституційного процесуального правовідношення) і вирішення матеріального спору юридичним способом — шляхом прийняття єдиним органом конституційної юрисдикції висновку або рішення, залежно від категорії правового конфлікту, що передбачає дотримання процесуальної форми вирішення конфлікту — справи конституційної юрисдикції¹.

Хоча зазначений підхід передбачає певне окреслення меж правового спору як предмета конституційного судочинства, проте він має певні недоліки. Так, за умови використання цього підходу і керуючись нормами статей 116, 117 Конституції України, можна було віднести правовий спір (конфлікт) за участі Кабінету Міністрів України, що виник у зв'язку із виданням постанов і розпоряджень, до конституційної юрисдикції. Проте статтею 17 КАСУ визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження

¹ Портнов А. В. Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні: теоретичні та практичні проблеми : дис. доктора юрид. наук : 12.00.02 — конституційне право ; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2009. — С. 5.

його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Отже, наведений підхід щодо встановлення ознак правового спору як предмета конституційного судочинства потребує подальшого опрацювання.

Слід наголосити, що вчені використовують різні терміни для позначення спірних відносин у публічно-правовій сфері: правовий спір, публічно-правовий спір, правовий конфлікт¹, державно-правовий конфлікт². Однак у чинному законодавстві застосовано категорію «публічно-правовий спір», у зв'язку з чим доцільно ретельніше опрацювати особливості саме цієї категорії спорів у публічно-правових відносинах з метою обґрунтування критеріїв розмежування конституційної й адміністративної юрисдикцій.

Для визначення таких критеріїв варто запропонувати підхід «сходження від абстрактного до конкретного», який передбачає встановлення змістової різниці між конституційними та адміністративними правовідносинами, а також між правовідносинами, що становлять предмет спору. Так, адміністративно-правові відносини мають організаційний зміст і виникають, змінюються і припиняються у сфері діяльності управлінських інститутів публічної влади. Конституційно-правові відносини, хоча й пов'язані з організацією і здійсненням публічної влади (у тому числі місцевого самоврядування), але мають політичний характер, зумовлений їх соціальною значущістю. На підставі викладеного можна зазначити, що головна відмінність між конституційними й адміністративними правовідносинами полягає в їх змісті. Хоча обидва види правовідносин виникають у сфері діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування і пов'язані з організацією їх діяльності, проте конституційні правовідносини мають державно-політичний зміст, а адміністративні — організаційно-регулятивний.

Саме такий аналіз дав би змогу уникнути наявних проблем щодо навантаження Конституційного Суду України справами, на визначення відповідності яких конституційній юрисдикції витрачається час, що міг би бути використаний для розгляду справ, які мають важливе значення для гарантування конституційності в державі.

Ще одним питанням теоретико-прикладного значення є витлумачення поняття «публічно-правовий спір». З огляду на необхідність розмежування судових юрисдикцій доцільним видається використання таких термінів, як «правовий спір», «публічно-правовий спір» і «конституційно-правовий спір». При цьому «правовий спір» розглядається як родове, а решта — як видові поняття.

Зважаючи на порівняно обмежений обсяг пропонованої наукової публікації, доцільно обмежити науковий аналіз визначенням сутності конституційно-правового спору. З цієї метою основну увагу приділено характерним особливостям правового спору як загальної категорії. Такими визначено: 1) виникнення лише з юридично значущих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні

¹ Мержелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. — М. : Юриспруденция, 2008.

² Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. — Х. : Право, 2008.

наслідки); 2) спрямованість на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи; 3) реалізація інтересів однієї сторони спору у більшості випадків може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої; 4) юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу особи; 5) способи вирішення правових спорів, встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутися до альтернативних способів¹. Хоча серед наведених ознак правового спору відсутня та, яка дозволяє виокремити спір серед інших соціально-правових явищ, однак позитивним моментом є наголос на законності як основній рисі правового спору, що означає можливість його виникнення та вирішення лише у правовій площині.

Слід також звернути увагу на науковий доробок щодо розмежування спору і конфлікту в конституційних відносинах. Так, Ю. Барабаш, один із дослідників цього питання, зазначає, що спір може мати місце, коли одна зі сторін звертається до юрисдикційного органу з проханням вирішити суперечність, яка виникла між сторонами. Науковець звертає увагу, що не в кожному випадку спір є формою конфлікту, і наголошує на відсутності синонімічності понять «конституційний спір» і «державно-правовий конфлікт»². У широкому значенні юридичний конфлікт являє собою протиставлення двох чи кількох суб'єктів, зумовлене протилежністю чи несумісністю їхніх інтересів, потреб або цінностей.

Порівняння категорій юридичного конфлікту і правового спору дає змогу сприймати їх як загальне і конкретне. Водночас слід звернути увагу на те, що в конституційно-правових відносинах у разі звернення до Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції не завжди має місце спір, що передбачає взаємні претензії сторін. Зазначене стосується, зокрема, повноважень Конституційного Суду України щодо надання висновку про відповідність проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (пункт 5 частини першої статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

У конституційних правовідносинах претензії щодо конституційності виникають, як правило, в однієї сторони, а Конституційний Суд України здійснює конституційне провадження на інших засадах, ніж позовне. Саме тому, враховуючи специфіку правового статусу Конституційного Суду України у частині змісту юрисдикційних повноважень, доцільно застосовувати термін «конституційно-правовий конфлікт» замість «конституційно-правовий спір».

Звернення до робіт М. Мергелідзе, присвячених характеристиці інституту вирішення адміністративно-правових спорів, дає змогу сформулювати тезу про те, що найбільш повно правовий аспект виражений у тих конфліктах, які виникають та розвиваються у зв'язку з об'єктивно існуючими суперечностями між двома або декількома правовими нормами, що стосуються одного й того самого предмета. Врахування викладеної точки зору дає можливість установити такі ознаки

¹ *Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник* / Л. Б. Сало, І. Я. Сенюта, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик. — Дрогобич: Коло, 2009. — С. 9.

² Там само. — С. 20–22.

юридичних конфліктів, як об'єктивність суперечностей та їх стосунків до одного і того самого предмета.

Отже, конституційно-правовий конфлікт доцільно визначити як суперечність, що об'єктивно виникає між учасниками конституційно-правових відносин або між декількома конституційними нормами, які стосуються одного й того самого предмета в державно-політичній сфері, і вирішується шляхом звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції. Предметом адміністративної юрисдикції адміністративних судів стає публічно-правовий спір, який, на відміну від конституційно-правового конфлікту, стосується суперечності, що виникає в організаційно-регулятивних відносинах у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування. При цьому завжди існують сторони публічно-правового спору.

Конституційний контроль змін до Конституції України

М. Савенко

суддя Конституційного Суду України у відставці,
кандидат юридичних наук, доцент Національного університету
«Києво-Могилянська академія»

Згідно з прийнятою в теорії конституційного права класифікацією Конституція України за порядком внесення до неї змін є жорсткою конституцією. Її жорсткість має певну особливість, не характерну для подібних конституцій, що полягає у встановленні конституційного контролю змін до Основного Закону України.

У юридичній літературі даються різні визначення цього поняття. Наприклад, М. Нудель вважає, що конституційний контроль (нагляд) — це перевірка законів на відповідність їх конституції¹. А. Бланкенгель дає визначення конституційного контролю як діяльності, що полягає в обмеженні влади і вирішенні конфліктів². В. Шаповал трактує конституційний контроль як діяльність судів загальної або конституційної юрисдикції або так званих несудових органів, спрямовану передусім на вирішення питань конституційності правових актів³.

Навіть з наведених визначень конституційного контролю, яким притаманне авторське бачення його характерних ознак, можна виокремити два підходи до його розуміння. У широкому розумінні конституційний контроль — це діяльність компетентних органів державної влади з перевірки, виявлення, визначення та усунення невідповідності нормативних актів Конституції. У вузькому — це діяльність судових і квазісудових органів із вирішення питань конституційності нормативних та інших актів.

Різновидом конституційного контролю є судовий конституційний контроль. На думку Б. Ебзеева, судовий конституційний контроль — це офіційна діяльність спеціально уповноваженого Конституцією і прийнятими на її розвиток законами та іншими актами органу (органів), що здійснюється за допомогою особливої процедури з метою захисту основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства і прямої дії Конституції на всій території держави, запобігання появі у правовій системі неконституційних актів, офіційного тлумачення Конституції⁴.

Наведені дефініції суттєві, однак вони, на наш погляд, не розкривають усього змісту та особливостей судового конституційного контролю, форм і основних стадій його здійснення. Державні органи створюються державою для здійснення її певних функцій, а отже, їх діяльність завжди є офіційною, а тому введення терміна «офіційна діяльність» у поняття «судовий конституційний контроль» не виправдане.

¹ Нудель М. А. Конституционный контроль в капиталистических странах. — М., 1968. — 224 с.

² Бланкенгель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. — 1989. — № 1. — С. 102–109.

³ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. — К., 2010. — 464 с.

⁴ Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. — М., 1996. — 350 с.

Судовий конституційний контроль можна визначити як діяльність компетентних судових та/або спеціалізованих судових органів щодо перевірки, оцінки, визначення відповідності законів, інших нормативно-правових актів Конституції і вирішення питання про їх застосування або щодо їх конституційності, яка здійснюється у формі судочинства і спрямована на забезпечення правової охорони Конституції, встановлених нею основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, конституційної законності.

В Україні судовий конституційний контроль здійснюють Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції відповідно до встановлених повноважень.

Для повнішої його характеристики, розкриття особливостей, сутності конституційний контроль прийнято класифікувати за певними критеріями: абстрактний та конкретний; попередній (превентивний) та наступний (репресивний); обов'язковий та факультативний; універсальний та обмежений; повний та частковий; внутрішній та зовнішній; матеріальний та формальний; постановляючий та консультативний. За обов'язковістю проведення він є обов'язковим і факультативним. У першому випадку конституційний контроль здійснюється щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України, що передбачено статтею 159 Конституції України, якою опосередковано визначено і повноваження Конституційного Суду України стосовно надання висновків щодо таких законопроектів. За змістом цієї статті Верховна Рада України може розпочати розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України лише за наявності висновку Конституційного Суду України.

За часом здійснення конституційний контроль є попереднім та наступним. Попередній конституційний контроль здійснюється стосовно законопроектів про внесення змін до Конституції України. Опосередковано, як і повноваження Конституційного Суду України щодо розгляду цього питання, такий контроль передбачений статтею 159 Конституції України, відповідно до якої законопроект розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України, тобто висновок має бути наданий до початку розгляду законопроекту Верховною Радою України. На цьому ґрунтувався і Конституційний Суд України, застосувавши буквально тлумачення у своєму Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України.

Водночас питання про момент надання висновку стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України залишається дискусійним. Правильне визначення його дасть змогу оптимізувати роботу Верховної Ради України та Конституційного Суду України з розгляду відповідних питань, а також конституційну парламентську процедуру — встановлений Конституцією та законами України порядок здійснення Верховною Радою України повноважень щодо внесення змін до Конституції України. Вона є самостійною, оскільки стаття 85 Конституції України виокремила повноваження Верховної Ради України вносити зміни до неї і окремо передбачила її повноваження щодо прийняття законів. При цьому Основний Закон України не тільки установив таке повноваження, а й визначив межі та порядок його реалізації. Це означає, що положення Конституції Ук-

раїни, якими регулюється порядок розгляду інших питань, зокрема законодавчої парламентської процедури, не можуть застосовуватися під час розгляду законопроектів на всіх стадіях конституційної парламентської процедури.

Для встановлення конкретного моменту надання Конституційним Судом України висновку стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України необхідно визначити мету запровадження обов'язкового, попереднього конституційного контролю змін до Основного Закону України, тобто застосувати теологічний спосіб тлумачення. Метою є збереження найважливіших конституційних цінностей: непорушності прав і свобод людини і громадянина, що виключає можливість їх скасування чи обмеження, незалежності і територіальної цілісності, а також забезпечення стабільності Основного Закону України як основного джерела права національної правової системи, недопущення внесення змін до нього в умовах воєнного і надзвичайного стану та верховенство права. Ця мета може бути досягнута у разі надання висновку щодо законопроекту на завершальній стадії конституційної парламентської процедури перед прийняттям його як закону.

Формально висновок Конституційного Суду України можна вважати правовою підставою розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України Верховною Радою України, і наступні зміни до нього не потребують повторного за своєю суттю висновку, адже Конституція України цього не передбачає. Законопроект розглядається за певним реєстраційним номером, зазначеним у висновку Конституційного Суду України, і за цим номером він буде прийнятий як закон. За змістом статті 159 Конституції України має надаватися один висновок стосовно одного такого законопроекту. Якщо висновок буде надаватися лише один раз до початку розгляду законопроекту, тоді втрачається сенс у конституційному контролі. За такого підходу акцент переноситься на дотримання вимог Конституції України в первісному варіанті законопроекту, а в процесі розгляду можна буде вносити до нього будь-які зміни, у тому числі заборонені нею.

Законопроект про внесення змін до Конституції України за своєю правовою природою істотно відрізняється від звичайних законів за предметом регулювання і за юридичною силою його норм після набрання ним чинності, а також за досконалістю юридичної техніки. З метою упередження можливих змін ще на стадії підготовки законопроекту до його розробки та обговорення має залучатися переважна більшість народних депутатів України, і готуватися він повинен з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій. Після реєстрації законопроект направляється до Конституційного Суду України й у разі позитивного висновку розглядається та приймається без будь-яких змін. Якщо висновок негативний або містить застереження, законопроект знімається з розгляду.

Противники конституційного контролю вважають, що після набрання чинності законом України про внесення змін до Основного Закону України він стає органічною складовою, «тілом» Конституції України, і ці положення не можуть перевірятися на відповідність іншим її положенням, тобто самим собі. Прихильники наступного конституційного контролю змін до Конституції України виходять з того, що ці зміни вносяться законом, який є об'єктом контролю.

Це питання можна вирішити, з'ясувавши правову природу нормативних актів у формі конституції та законів.

Зміни до Конституції України вносяться нормативним актом у формі закону, а не конституції чи конституційної поправки, або нормативним актом іншої форми. Отже, необхідно встановити правову природу такого закону.

У теорії права термін «закон» трактують як нормативний акт вищої юридичної сили, що регулює найважливіші суспільні відносини і приймається органом законодавчої влади або безпосередньо народом на референдумі. У конституційному праві поміж них виокремлюють конституційні закони. Конституційні закони — це закони, які за своїм політико-правовим змістом, предметом правового регулювання та юридичною силою посідають особливе місце після Конституції, органічно розвивають, продовжують її¹.

Професор Л. Юзьков поділяв конституційні закони за змістом на органічні, номінальні та ординарні. Органічними конституційними законами вносяться зміни й доповнення до чинної Конституції. Вони органічно включаються до самого тексту Основного Закону або подаються у формі поправок. Процедура їх прийняття і внесення змін до них максимально ускладнена і подібна до порядку прийняття Конституції України.

Номінальними є ті конституційні закони, перелік і назва яких передбачені в Основному Законі. Вони є своєрідним продовженням Конституції. Їхні положення в текст Конституції не включаються. Це здебільшого статутні акти, головне призначення яких — конкретизувати й деталізувати певні конституційні норми.

Порядок прийняття номінальних конституційних законів, набрання ними чинності та внесення змін до них більш складний, ніж ця сама процедура стосовно ординарних (звичайних, на які є лише посилання в Конституції, без зазначення їхньої назви) законів, але спрощений щодо порядку прийняття і набрання чинності органічними конституційними законами².

Закони про внесення змін до Конституції України за своєю правовою природою, предметом регулювання, юридичною силою, особливим порядком прийняття відрізняються від звичайних законів. Вони приймаються за конституційною парламентською процедурою в ускладненому порядку, вносять зміни до Основного Закону держави і з моменту набрання ними чинності стають органічною складовою Конституції України. Отже, такі закони є конституційними. Наступний конституційний контроль не може здійснюватися стосовно законів про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України. Закон про внесення змін до цих розділів затверджується на референдумі, рішення якого є актом установчої влади і не є об'єктом контролю. Стосовно таких законів здійснюється лише попередній конституційний контроль до затвердження їх на референдумі. Він також має бути обов'язковим. Об'єктом конституційного контролю може бути й указ Президента України про призначення всеукраїнського референдуму щодо затвердження закону про внесення змін до Конституції України.

¹ Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наукова думка, 1999. — 734 с.

² Юзьков Л. П. Конституційні закони: утвердження концепції і становлення практики // Радянське право. — 1991. — № 5. — С. 13–14; Юзьков Л. П. Верховенство конституції і конституційність законів // Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 19.

Проблемою наступного конституційного контролю є необмеженість його у часі, тобто він може бути проведений через десятки років, що суперечить принципам розумності, правової визначеності та правової певності.

За обсягом перевірки на відповідність положенням Конституції України конституційний контроль є частковим. Попередній контроль законопроекту про внесення змін до Конституції України здійснюється щодо перевірки його на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а наступний — її положенням про порядок розгляду та прийняття закону про внесення змін до неї.

За змістом перевірки конституційний контроль може бути матеріальним і формальним. Обсяг матеріального контролю встановлений статтею 157 Конституції України і включає заборону внесення змін, які передбачають скасування чи обмеження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина, спрямованих на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності, а також заборону внесення змін в умовах воєнного або надзвичайного стану. Надзвичайний стан не можна розглядати формально як умови, передбачені законом. Суть цього обмеження полягає у внесенні змін до Конституції України в умовах політичної та економічної стабільності у державі. Якщо ж фактично у державі відбувається революція, масові виступи проти влади, то це вже є надзвичайним станом, хоча відповідного рішення й не прийнято. За таких умов позитивний висновок щодо законопроекту не може надаватися. Не виключається можливість безпідставного запровадження надзвичайного стану з метою недопущення внесення змін до Конституції України. Відповідне рішення не є безумовною підставою для надання негативного висновку щодо законопроекту і може бути визнане неконституційним згідно зі статтею 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» під час його розгляду.

Формальний попередній контроль здійснюється в межах, встановлених статтею 158 Конституції України, яка передбачає часові обмеження щодо внесення та розгляду проектів законів про внесення змін до Конституції України. Вона допускає повторне внесення законопроекту не раніше ніж через рік з дня неприйняття парламентом закону стосовно таких змін та забороняє неодноразово змінювати одні й ті самі положення Конституції України Верховною Радою України протягом строку своїх повноважень.

За змістом названої статті не можуть подаватися кілька законопроектів, що передбачають внесення однакових змін незалежно від їх кількості. При цьому законопроект розглядається як єдиний, цілісний документ, що не містить змін, які є в іншому законопроекті, який розглядався і не був прийнятий як закон. Це означає, що до розгляду Верховна Рада України може допускати лише законопроекти, які не містять однакових змін навіть одного положення, незалежно від його змісту, сутності, значущості. Недотримання цього правила нівелює вимоги статті 158 Конституції України, її спрямованість на забезпечення стабільності, принципу правової визначеності, обмеження тривалості, а то й безперервності розгляду питань внесення змін до Конституції України.

Проведення наступного формального конституційного контролю через значний проміжок часу породжує низку проблем щодо регулювання правових наслідків визнання неконституційним закону про внесення змін до Конституції Ук-

раїни, особливо коли ним змінювався механізм здійснення державної влади чи діяльності органів місцевого самоврядування. Визнання такого закону неконституційним має наслідком втрату ним чинності. Логічним буде відновлення попередньої редакції положень Основного Закону України. Однак питання правового регулювання перехідного періоду за автоматичної втрати чинності законом, визнаним неконституційним, без відповідного застереження у рішенні залишаються відкритими, зокрема щодо обсягу та строків повноважень органів державної влади, порядку їх формування. Вони мають вирішуватися з дотриманням конституційних принципів суверенітету народу, верховенства права та його складової — принципу правової визначеності, засад здійснення державної влади.

Порядок застосування нових чи відновлених положень Конституції України встановлюється в Перехідних положеннях, прийняття яких є прерогативою органу, компетентного вносити зміни до Конституції. Тобто ці питання мають вирішуватися шляхом внесення змін до Основного Закону України, що потребує певного часу. Тому за наявності прогалини у правовому регулюванні Конституційний Суд України має зробити відповідне застереження у рішенні, яким закон про внесення змін до Конституції України визнано неконституційним.

Функціональні характеристики інституту конституційної скарги та модель його впровадження в Україні

М. Гультай

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

З часів започаткування в Україні системи конституційної юрисдикції на науково-практичному рівні тривають дискусії щодо запровадження інституту конституційної скарги як важливого інструменту вдосконалення конституційної юстиції, забезпечення доступу осіб до конституційного правосуддя.

Інститут конституційної скарги виник в Європі ще в XIX столітті. Право на таку скаргу вперше було визнано у Німеччині імперською Конституцією 1849 року. Згодом конституційна скарга була закріплена основними законами Швейцарії (1874 рік), Австрії (1920 рік), Іспанії (1931 рік та 1978 рік), ФРН (1949 рік), Росії (1993 рік), Польщі (1997 рік) та іншими. На сьогодні інститут конституційної скарги визнаний однією з найважливіших складових розбудови сучасного конституціоналізму багатьма країнами світу, в яких запроваджено континентальну модель конституційної юстиції (Австрія, Албанія, Бразилія, Іспанія, Киргизстан, Латвія, Литва, Монголія, Польща, Республіка Корея, Російська Федерація, Сенегал, Сирія, Словенія, Судан, Тайвань, Угорщина, ФРН, Чехія, Швейцарія та деякі інші).

Визнання доцільності та ефективності інституту конституційної скарги багатьма країнами — з одного боку, та очевидна необхідність послідовного розвитку та вдосконалення конституційної юстиції в Україні — з іншого, обумовлюють актуальність цієї проблеми та нагальну необхідність її наукового дослідження.

Конституційна скарга стала об'єктом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Різні аспекти її функціонування досліджували у своїх працях Ф. Абдулаєв, М. Бондар, Ю. Барабаш, Г. Василевич, Г. Гаджієв, Р. Гваладзе, П. Євграфов, І. Кравець, В. Кряжкова, В. Кучинський, Л. Лазарєв, О. Петришин, А. Портнов, А. Селіванов, С. Шевчук та інші. На дисертаційному рівні історико-теоретичні та конституційно-правові аспекти становлення, розвитку та функціонування конституційного судочинства в Україні та інших країнах світу досліджували І. Алексеєнко, Т. Бринь, І. Васильєва, В. Гергелійник, О. Завалевська, В. Кампо, К. Каращук, М. Кельман, О. Кузьменко, О. Намясенко, М. Нудель, І. Переш, В. Плisko, А. Портнов, М. Савенко, І. Сліденко, М. Тесленко, Ю. Токаєва, Г. Христова та інші. Однак у жодній із вітчизняних дисертаційних робіт інститут конституційної скарги не виступав самостійним об'єктом дослідження, хоча в більшості з них відповідна проблематика розглядалася поряд із іншими інструментами та засобами конституційної юстиції.

Попри підвищений останніми роками інтерес до проблеми конституційної скарги, у вітчизняних конституційно-правових дослідженнях цей інститут, на наше переконання, розкривається недостатньо повно. Аналіз конституційної скарги

відбувається переважно в аспекті світового досвіду її запровадження або як інструменту захисту та гарантування прав і свобод органами конституційної юстиції. При цьому широкий спектр інших функціональних напрямів конституційної скарги, а також її оптимальні моделі для України залишаються переважно поза увагою дослідників. Останній аспект набуває ще більшої актуальності у зв'язку з конституційно-правовою реформою, яка на сьогодні активізована через ініціативу створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України¹.

Отже, метою цієї статті є: визначення основних аспектів функціональної характеристики інституту конституційної скарги, напрямів її впливу на правову систему; оцінка перспективи впровадження конституційної скарги у вітчизняну систему конституційного правосуддя; формулювання пропозиції щодо потенційно можливої моделі конституційної скарги громадян в Україні для її подальшого науково-практичного обговорення.

За всієї різноманітності визначень конституційної скарги, що пропонуються в сучасних дослідженнях, сутність конституційної скарги полягає у визнанні за фізичними і юридичними особами приватного права звертатися до органів конституційного судочинства із письмовою заявою про перевірку конституційності законів та інших юридичних актів, які скасовують чи обмежують конституційні права і свободи.

Як свідчить аналіз наукової літератури², основною функціональною характеристикою інституту конституційної скарги визнається її роль як одного з ключових інструментів правового механізму захисту прав і свобод людини. Проте, незважаючи на тісний зв'язок між конституційною скаргою та забезпеченням прав і свобод органами конституційної юрисдикції, ці інститути мають самостійне значення та не є нерозривно пов'язаними.

З одного боку, конституційна скарга — не єдиний, а лише один з інструментів гарантування та захисту конституційних прав і свобод органами конституційної юстиції. Завдання Конституційного Суду України щодо гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону на всій території України (стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України») поширюється також на права і свободи людини і громадянина, передбачені Розділом II Конституції України.

¹ Див.: Указ Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» від 21 лютого 2011 р. № 224/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=224%2F2011>.

² Євграфов П. Конституційна скарга — складова захисту прав громадян / П. Б. Євграфов // Закон і бізнес. — 2002. — № 36. — С. 2; Шевчук С. Гарантія прав человека: о внедрении института конституционной жалобы на Украине / С. В. Шевчук // Юридическая практика. — 2010. — № 10 (637). — 9 марта. — С. 17; Тесленко М. В. Конституційна скарга як один із засобів правозахисту людини і громадянина / М. В. Тесленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — № 9. — С. 5–13; Радзівська В. В. Конституційна скарга як важлива форма захисту прав і свобод людини у Конституційному Суді України / В. В. Радзівська // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 1. — С. 103–107; Олійник І. Інституалізація конституційної скарги: новацийний механізм гарантії прав і свобод особистості / І. Олійник, О. Безбожна // Підприємство, господарство і право. — 2008. — № 9. — С. 24–27.

Отже, першочергове завдання щодо забезпечення прав і свобод реалізується Конституційним Судом України шляхом здійснення всіх його повноважень, передбачених Розділом XII Конституції України та статтею 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР (далі — Закон 1996 року). Передусім це вирішення питань про відповідність Конституції законів України та інших правових актів, віднесених до його компетенції, а також офіційне тлумачення Конституції та законів України; вирішення питань про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість; надання висновків щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України, які, серед іншого, встановлюють, що Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (стаття 157 Основного Закону).

На підтвердження зазначеної позиції Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР, визначаючи повноваження Уповноваженого, закріпив його право звертатися до Конституційного Суду України з поданням про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що стосуються прав і свобод людини і громадянина (пункт 3 статті 13 Закону). Враховуючи викладене, слід погодитися з А. Портновим, який виокремлює серед п'яти груп спорів (конфліктів), котрі розглядає орган конституційного судочинства України, спори щодо захисту прав і свобод людини і громадянина¹.

Аналіз практики Конституційного Суду України свідчить, що з моменту створення та до 2011 року за конституційними поданнями органів державної влади і місцевого самоврядування та конституційними зверненнями громадян і юридичних осіб ним було ухвалено 251 рішення, з яких 105 прямо чи опосередковано стосуються забезпечення, захисту чи гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Отже, захист прав і свобод є наскрізною функцією під час здійснення повноважень органом конституційного контролю і не пов'язаний лише з інститутом конституційної скарги.

У науці конституційного права, на нашу думку, суттєво недооцінюється багатоманітність функціональних напрямів інституту конституційної скарги, різноаспектність його теоретико-прикладного значення в умовах становлення та розвитку сучасного конституціоналізму.

Насамперед, інститут конституційної скарги посідає важливе місце в системі інститутів конституційного права. Як інститут права він потребує ґрунтовного аналізу з погляду теоретико-методологічних уявлень про систему права та її структурні елементи. Такі дослідження майже відсутні у вітчизняній науці конституційного права, що стосується не лише інституту конституційної скарги, а й інститутів конституційного судочинства в цілому.

¹ Портнов А. В. Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні: теоретичні і практичні проблеми : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Портнов — К., 2009. — С. 78.

Корисний досвід такого підходу демонструють російські конституціоналісти. Так, М. Вітрук, дослідивши конституційне судочинство з позицій теорії інститутів права, запропонував віднести до правових інститутів судового конституційного процесу: 1) принципи конституційного судочинства; 2) стадії конституційного судочинства; 3) окремі види конституційного провадження за конкретними категоріями справ¹. До цього переліку А. Портнов запропонував додати інститут учасників провадження у справах конституційної юрисдикції². У межах наведеної класифікації інститутів конституційного судочинства інститут конституційної скарги слід виділити як окремий вид конституційного провадження, оскільки вони виділяються залежно від повноважень органу конституційної юрисдикції. Це означає, що у разі запровадження інституту конституційної скарги в Україні його процесуальні особливості можуть бути законодавчо закріплені в окремій главі, якою слід доповнити Розділ III «Особливості конституційного провадження» Закону 1996 року.

Наступним функціональним напрямом інституту конституційної скарги виступає значення останньої як інструменту впливу особи на систему права та державну політику, що обумовлює виняткову роль конституційної скарги у тріаді «особа, право, держава». Конституційна скарга виступає ефективним юридичним засобом, що надає можливість особі долучитися до здійснення правової політики держави. За умови задоволення зазначеної скарги стає можливим вилучити з масиву юридичних норм, закріплених державою в чинному законодавстві, ті, які скасовують або обмежують права людини, тобто які за своїм змістом є не-правовими. Інститут конституційної скарги для фізичних та юридичних осіб приватного права забезпечує реальні важелі впливу на зміст чинного законодавства, на процес його формування та вдосконалення шляхом виключення з його системи неконституційних положень законів та інших нормативно-правових актів.

У широкому розумінні конституційна скарга дає змогу особі «скерувати» діяльність держави у напрямі забезпечення суспільних потреб та інтересів, в основі яких лежать фундаментальні права і свободи, що веде до утвердження верховенства права. За своїми юридичними наслідками конституційна скарга виступає одним із засобів реалізації принципу взаємної відповідальності особи та держави.

Забезпечення можливості особи брати активну участь у контролі за діяльністю вищих органів державної влади, яка реалізується у відповідних правових формах (нормотворчій, яка має своїм результатом створення законодавчих актів; правозастосовній, що завершується ухваленням конституційно-правового акта; правосудній, внаслідок якої ухвалюється судове рішення, та ін.), дає підстави для визнання конституційної скарги одним із сучасних інститутів демократії.

¹ Вітрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс / Н. В. Вітрук — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — С. 16–18.

² Портнов А. В. Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні: теоретичні і практичні проблеми : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Портнов. — К., 2009. — С. 284–288.

Важливо зазначити, що конституційна скарга дає особам можливість впливати на зміст і межі законів як актів вищої юридичної сили, на відміну від адміністративної юстиції, яка обмежується питаннями законності підзаконних актів, які є менш значущими елементами в ієрархічній структурі системи законодавства. Отже, ще одним напрямом функціональної характеристики інституту конституційної скарги виступає її значення як юридичної гарантії конституційної законності діяльності органів державної влади.

Різноаспектність функціональних напрямів розвитку інституту конституційної скарги (які потребують подальшого глибокого вивчення), а також тривалий досвід його застосування в багатьох країнах світу обумовлюють необхідність розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо запровадження інституту конституційної скарги в Україні. Такі провідні українські конституціоналісти, як П. Євграфов, А. Портнов, А. Селіванов, С. Шевчук та інші, підтримують ідею запровадження цього інституту. Однак деякі фахівці — В. Тихий, П. Ткачук, В. Шаповал — вважають, що відсутність в Україні інституту конституційної скарги компенсується можливістю конституційного звернення фізичних та юридичних осіб до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Частково така позиція підтверджується положеннями Закону 1996 року, в якому конституційне звернення визначається як письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи (стаття 42 Закону). Таке визначення прямо вказує на те, що офіційне тлумачення за конституційним зверненням фізичних або юридичних осіб приватного права функціонально спрямоване на забезпечення та захист їх прав і свобод, що споріднює його з інститутом конституційної скарги.

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (стаття 94 Закону 1996 року). У науковій літературі неодноразово наголошувалося, що за буквою цього Закону однозначне, але таке, що посягає на права і свободи, застосування Конституції або законів України не є підставою для конституційного звернення. Конституційний Суд України керується розширеним тлумаченням цього положення та розглядає конституційні звернення осіб також у випадках, коли існує хоча й однозначне, але неправильне застосування тих чи інших положень Конституції або законів України, що, на думку заявника, може призвести або призвело до порушення його конституційних прав¹. Однак залишається очевидним, що таке формулювання статті 94 зазначеного Закону потребує внесення відповідних змін.

¹ Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних і юридичних осіб / В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 70.

На думку ряду дослідників, про близькість інститутів офіційного тлумачення та конституційної скарги свідчить також частина друга статті 95 Закону 1996 року, згідно з якою «у разі якщо при тлумаченні Закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону». Тим самим створено можливість захисту прав і свобод особи через визнання неконституційності застосованого закону шляхом ініціювання особою процедури щодо його офіційного тлумачення в єдиному органі конституційної юрисдикції. Як зазначає В. Тихий, «таким чином, Конституцією та законами України надається можливість особам фактично подавати конституційні скарги до Конституційного Суду України про захист своїх конституційних прав...»¹.

З таким твердженням важко погодитися, оскільки зазначена процедура унеможливорює власну ініціативу фізичної чи юридичної особи порушувати перед органом конституційної юрисдикції питання про неконституційність закону або іншого юридичного акта, що нівелює саму сутність інституту конституційної скарги, оскільки позбавляє його більшості з визначених вище напрямів його функціональної характеристики. Отже, навряд чи інститут офіційного тлумачення Конституції та законів України за зверненням фізичних чи юридичних осіб може вважатися повноцінним «замінником» інституту конституційної скарги.

Прихильники впровадження інституту конституційної скарги в Україні вбачають його переваги у встановленні додаткових гарантій захисту прав і свобод людини, забезпеченні безпосереднього доступу осіб до конституційного правосуддя та вдосконаленні роботи Конституційного Суду України в цілому. Однак науковці вказують також на такі можливі негативні наслідки нововведення, як: переваження Конституційного Суду України; неможливість вирішення ним найважливіших проблем суспільного життя, основоположних проблем щодо прав людини²; фактичне перетворення органу конституційного контролю на «четверту» інстанцію для справ, що підлягають розгляду судами загальної юрисдикції, тощо.

Слід визнати, що незважаючи на багаторічний позитивний досвід становлення та функціонування інституту конституційної скарги в різних країнах світу, схематичне запозичення правових засобів та інститутів без їх належної адаптації до сучасних умов функціонування органу конституційної юрисдикції України може завдати шкоди правовій системі в цілому. Непродумане запровадження інституту конституційної скарги здатне дестабілізувати роботу Конституційного Суду України, який працює над утвердженням власної ролі в суспільному житті як неупередженого гаранта верховенства права, реалізації конституційних прав і свобод людини.

¹ Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних і юридичних осіб / В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 67.

² Тодика Ю., Марцеляк О. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян / Ю. Тодика, О. Марцеляк // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4 (11). — С. 38–39.

При розробці науково обґрунтованої моделі конституційної скарги, належним чином адаптованої до вимог чинного законодавства та потреб конституційної юстиції України, необхідно передусім визначитися стосовно низки принципів питань, що складають правовий механізм її функціонування¹, а саме:

1) встановлення суб'єктів, наділених правом звернення до органу конституційної юрисдикції з конституційною скаргою. Вважаємо, що такими суб'єктами мають бути особи, визначені у статті 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» як суб'єкти права на конституційне звернення з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України, а саме: громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи².

2) предмет конституційної скарги, тобто коло юридичних актів, конституційність яких підлягає оскарженню. Згідно з досвідом іноземних країн предметом конституційної скарги можуть виступати закони або їх окремі положення, нормативні акти глави держави, уряду, інші нормативно-правові акти, індивідуальні адміністративні акти, судові рішення у конкретних справах.

В умовах України широкий перелік юридичних актів, які можуть виступати предметом конституційної скарги, призведе не лише до надмірного перевантаження єдиного органу конституційної юрисдикції, а й до виходу Конституційного Суду України за межі власної компетенції та втручання у сферу повноважень судів загальної юрисдикції. Відповідно до статті 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» до повноважень останнього не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

На наше переконання, логічно обґрунтований та коректний з техніко-юридичних позицій предмет конституційної скарги складатиме перелік юридичних актів, визначений у частині першій статті 150 Конституції України, а саме: закони України та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим³. Щодо цього постає справедливе запитання: зазначений перелік охоплює лише нормативно-правові акти відповідних органів державної влади чи стосується й ухвалених ними індивідуальних актів? З цього приводу Г. Христова за результатами аналізу доктринальних та нормативних джерел стверджує, що юрисдикція Конституційного Суду України охоплює всі юридичні акти зазначених державних органів (нормативні та індивідуальні акти-документи та акти-дії), прийняті після набуття чинності Конституцією України, та нормативно-правові акти

¹ Щодо основних питань правового механізму функціонування конституційної скарги див. також: Гультай М. До питання про необхідність впровадження конституційної скарги в Україні / М. М. Гультай // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 6. — С. 116–118.

² Цю думку поділяють П. Євграфов та М. Тесленко, однак А. Портнов вважає, що суб'єктами конституційної скарги мають бути лише фізичні особи.

³ На думку А. Селіванова та П. Євграфова, предметом конституційної скарги в Україні мають бути виключно закони. М. Тесленко вважає, що до нього слід віднести закони та інші правові акти, що були застосовані або підлягають застосуванню у конкретній справі.

цих органів, прийняті до набуття чинності Основним Законом¹. З огляду на практичну значущість це питання потребує самостійного дослідження, за висновками якого може бути визнано доцільним внесення уточнюючих змін до частини першої статті 150 Конституції України, а також відповідних нормативних актів, що регламентують діяльність Конституційного Суду України.

3) умови прийнятності конституційної скарги, тобто комплекс обставин, що враховуються під час вирішення питання стосовно відкриття конституційного провадження чи відмови у його відкритті. До них передусім належать: наявність та доведеність особою факту порушення її конституційних прав і свобод, використання всіх інших правових можливостей захисту порушених прав і свобод, дотримання встановлених строків звернення з конституційною скаргою, в окремих країнах — сплата державного мита тощо².

У межах цього дослідження зупинимося на перших двох вимогах. Вважаємо, що з метою запобігання зловживанню правом на конституційну скаргу та забезпечення єдиного органу конституційної юрисдикції від використання його у політичних цілях умовою прийнятності конституційної скарги має стати порушення конституційних прав і свобод скаржника в результаті застосування закону чи іншого юридичного акта або їхньої окремих положень, конституційність яких оскаржується.

У деяких країнах поряд із конституційними скаргами окремих осіб для захисту їхніх конституційних прав і свобод існують і «народні скарги» (*Actio popularis*), тобто звернення певного громадянина до конституційного суду для захисту інтересів інших осіб чи колективних прав³. Проте вони поширені переважно у країнах Африки, Центральної та Північної Америки (Бенін, Гана, Бразилія, Венесуела, Колумбія, Конго, Панама та інші) і навряд чи є прийнятними в Україні на сьогоdnішньому етапі становлення її конституційної юстиції.

Варто підкреслити, що конституційна скарга повинна містити докази порушення саме конституційних прав і свобод, які мають фундаментальний характер, а не будь-яких суб'єктивних прав, що опосередковано впливають, на думку скаржника, з його прав людини. Причому оскільки під час розгляду конституційної скарги вирішується питання про конституційність законів чи інших юридичних актів або їхніх окремих положень, порушені конституційні права і свободи повинні у вузькому значенні розумітися як права та свободи, закріплені Конституцією України.

Заслуговує на увагу і така проблема: в окремих країнах конституційні скарги стосуються також юридичних актів, які можуть бути застосовані при розгляді справи, що, відповідно, може призвести до порушення конституційних прав і свобод. Так, Конституційний Суд Російської Федерації за скаргами про порушення конституційних прав і свобод громадян і за запитам суддів перевіряє консти-

¹ Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Христова Г. О. — Х., 2004. — С. 12.

² Див.: Гультай М. До питання про необхідність впровадження конституційної скарги в Україні / М. Гультай // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 6. — С. 117–118.

³ Див.: Бакірова І. Конституційне звернення та конституційна скарга: переваги та недоліки / І. Бакірова [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.org.ua/article/42>.

туційність закону, який застосовується чи має бути застосований у конкретній справі¹.

Вважаємо, що в сьогоdnішніх умовах слід поширювати інститут конституційної скарги лише на випадки, коли порушення конституційних прав і свобод фактично відбулося й особа вжила всіх правових засобів для захисту та (або) відновлення порушеного права в передбаченому законом порядку. Отже, категоричною вимогою до прийнятності конституційної скарги має стати вичерпання особою всіх засобів правового захисту на рівні судів загальної юрисдикції або адміністративних чи правоохоронних органів, якщо ухвалені ними рішення є остаточними і не підлягають оскарженню в судовому порядку. Рішення Конституційного Суду України, яким закон, інший юридичний акт або їхні окремі положення визнані неконституційними, виступатиме підставою для перегляду остаточного рішення суду або адміністративного чи правоохоронного органу у встановленому законом порядку.

Запропонована нами модель конституційної скарги передбачає право громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб приватного права після вичерпання всіх національних можливостей правового захисту подати скаргу до Конституційного Суду України щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим у випадках, коли застосування цих актів у конкретних справах призвело до порушення закріплених у Конституції України прав і свобод суб'єктів касаційної скарги.

Цілком очевидно, що викладені пропозиції не є безспірними та однозначними, вони потребують широкої фахової дискусії, що дасть змогу, спираючись на світовий досвід впровадження цього конституційно-правового інституту, розробити науково обґрунтовану оптимальну модель конституційної скарги, належним чином адаптовану до вимог та потреб системи конституційної юстиції України.

¹ Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. — 2-ге вид., допов. і перероб. — К. : Юрінком Інтер. — 2007. — С. 435–436.

До уваги шановних авторів!

«Вісник Конституційного Суду України» є друкованим органом Конституційного Суду України, який постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 1 липня 2010 року включено до переліку видань, публікації в яких зараховуються у разі захисту дисертації як наукові роботи.

У журналі висвітлюється діяльність Конституційного Суду України; публікуються наукові статті, повідомлення, рецензії, анотації, коментарі тощо.

Нагадуємо, що наукова стаття повинна бути актуальною, мати доктринальний характер із чітко окресленою проблематикою, містити наукові положення, розроблені особисто автором, висновки про наукове та практичне значення наукової розробки.

До статей додається: коротка анотація та ключові слова російською й англійською мовами, а також довідка про автора із зазначенням прізвища, імені та по батькові, вченого ступеня, вченого звання, місця роботи і посади, контактних телефонів, електронної пошти. Примірник оригіналу підписує автор.

Разом зі статтею до редакції подається її електронна копія, записана у вигляді окремого електронного документа.

Обсяг наукової статті — 12–15 сторінок, наукового повідомлення — 5–7 сторінок друкованого тексту через півтора інтервала. Шрифт — *Peterburg*, розмір шрифту 14. Нумерація виносок — посторінкова.

Редакція залишає за собою право направляти наукові статті й повідомлення на рецензування, редагувати їх, скорочувати, змінювати за погодженням з автором назву статті.

Редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України», судді Конституційного Суду України не завжди поділяють думку авторів статей.

За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Подані матеріали редакція не повертає.

У разі передруку публікацій іншими виданнями посилання на «Вісник Конституційного Суду України» обов'язкове.

Запрошуємо до співпраці!

Матеріали для публікації надсилайте за адресою:

01033, м. Київ, вул. Жилианська, 14, Конституційний Суд України,

редакція «Вісника Конституційного Суду України»,

e-mail: court@ccu.gov.ua

тел.: 0 (44) 238-11-54, 238-11-55

Завідувач
редакційно-видавничого відділу
Секретаріату
Конституційного Суду України
С. Сидоренко
тел.: 0 (44) 238-10-32

Відповідальний
секретар
К. Пігнаста
тел.: 0 (44) 238-11-54
e-mail: court@ccu.gov.ua

Видавець
Видавничий Дім «Ін Юре»
Україна, 04107, Київ-107, вул. Багговутівська, 17-21
Тел./факс: 0 (44) 537-51-07
E-mail: info@inyure.kiev.ua
www.inyure.kiev.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Над випуском працювали:
Пазенко О. С.,
Решетова О. О.,
Тригуб О. В.,
Карташова О. Р.

Підписано до друку 25.08.2011.
Формат 70 x 100 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 15,93. Обл. вид.-арк. 10,76.
Зам. № 11-731.
Наклад 800
Ціна договірна

Віддруковано у **ЗАТ «ВІПОЛ»**
Україна, 03151, м. Київ, вул. Волинська, 60
Свідectво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 752 від 27.12.2001 р.