

ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне періодичне видання

Виходить шість разів на рік

Засноване

19 лютого 1997 року

Свідоцтво

про державну реєстрацію
Серія КБ № 2444

Засновник:

Конституційний Суд України

Адреса: 01033, Київ-33
вул. Жиянська, 14

Видавець:

Юридична інформаційна
компанія — «Юрінком Інтер»
Шеф-редактор **В. Ковальський**

Адреса: 04209, м. Київ-209
вул. Героїв Дніпра, 31-б

Редакційна рада:

М. Козюбра
М. Костицький
П. Мартиненко
О. Мироненко
В. Німченко
В. Тихий
А. Чубар
В. Шаповал
С. Яценко

Завідувач редакційного відділу
Конституційного Суду України —
В. Тичина

Тел. 238-10-32

Відповідальний секретар —
К. Пігнаста

Тел. 238-11-54

4'2006

У НОМЕРІ

ЮРИДИЧНА НАУКА

Ю. Шемчушенко, Г. Мурашин. Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції 3

В. Пшеничний. Ідеї вдосконалення окремих демократичних інститутів України 11

Н. Кушакова. Розвиток інформаційного суспільства та права на інформацію в Україні 16

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

П. Ткачук. Конституційний Суд України: теоретико-правові питання діяльності 23

В. Тихий. Повноваження Конституційного Суду України та правова природа його рішень 38

А. Селіванов. Конституційний Суд України в нових умовах забезпечення конституційності у державі 45

Г. Христова. До питання про зміст принципу остаточності рішень і висновків Конституційного Суду України у світлі конституційно-правової реформи 49

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

О. Мироненко. Піднесення радянської моделі конституційної юстиції в УРСР та СРСР (кінець 40-х — початок 80-х років) 57

МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ АКТИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 72

МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Жовтень 2005 — липень 2006 81

Указ Президента України «Про відзначення державними нагородами України суддів Конституційного Суду України» 83

Грамота про нагородження Тимченка І.А. 85

ЮРИДИЧНА НАУКА

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ
ЯК ОРГАН КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

Ю. Шемшученко,
академік НАН України

Г. Мурашин,
член-кореспондент АПРН України

Конституційний Суд України, виконуючи закріплені в Конституції при-
таманні лише йому функції єдиного органу конституційної юрисдикції, по-
сідає особливе місце у механізмі державної влади. Він, як відомо, вирішує
питання щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції
України, здійснює тлумачення Конституції і законів України, забезпечуючи
тим самим верховенство Конституції як Основного Закону України на всій
її території. На нього покладено розгляд справ про відповідність Конститу-
ції чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів,
що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язко-
вість, а також про додержання конституційної процедури щодо усунення
Президента України з поста в порядку імпідменту, надання висновків з
приводу відповідності вимогам статей 157 та 158 Основного Закону зако-
нопроектів про внесення змін до Конституції України.

Конституційний Суд України є новим для української державності спе-
ціалізованим органом. Захищаючи своєю діяльністю конституційний лад,
права і свободи громадян, він сприяє чіткій та безумовній реалізації норм і
принципів Конституції у чинному законодавстві України. Цей авторитет-
ний орган самостійно й незалежно здійснює свої завдання і функції у формі
конституційного судочинства. Запровадження в нашій країні конституцій-
ної юрисдикції спрямоване на піднесення рівня правового життя суспіль-
ства, зростання правової культури громадян, захист їх конституційних
прав і свобод. Цей державновладний інститут став важливою засадою зміц-
нення конституційних основ Української державності, перетворення Кон-
ституції у діюче право. Сьогодні важко переоцінити його значення для ста-
новлення України як демократичної правової держави, де має діяти прин-
цип верховенства права, де простежується прагнення до формування су-
часного громадянського суспільства, його входження до європейської та
світової спільноти. Відіграючи дієву превентивну роль, цей демократичний
інститут своєю діяльністю, своїми рішеннями спонукає кожного члена су-
спільства, органи державної влади до правового, конституційного способу

дій¹. Інакше кажучи, Конституційний Суд звільняє правове поле від неправових, неконституційних норм².

Утворення Конституційного Суду України стало знаковою подією, рішучим кроком на шляху до визнаних світовою цивілізацією виправданих форм розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення у правовому житті нашої країни верховенства Конституції, послідовної і найповнішої реалізації її демократичних засад. Цьому сприяло те, що конституційна юрисдикція в Україні здебільшого прийняла основні принципи організації і функціонування державних органів, характерні для багатьох західноєвропейських країн, щоправда, з деякими застереженнями, пов'язаними з труднощами перехідного періоду від минулої тоталітарної до сучасної демократичної, правової держави. Це суттєво вплинуло на зростання міжнародного авторитету Української держави, визнання зарубіжною громадськістю її реального демократизму. Ще у жовтні 2000 року Конституційному Суду України надано статус повноправного члена Конференції європейських конституційних судів. Цей акт є свідченням його міжнародного визнання, того, що він став одним із важливих правових механізмів впровадження конституційної законності, стабілізуючим фактором у системі здійснення державної влади в Україні, надійним інструментом послідовного та неухильного впровадження в життя норм Основного Закону країни, охорони конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Захист Конституції України — завдання і обов'язок усіх державних органів і посадових осіб, що виконуються ними шляхом застосування різних правових засобів у межах визначених для кожного з них повноважень. У цьому важливу роль відіграють такі державні інститути, як глава держави, парламент, уряд, органи прокуратури, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та інші. Однак для більшості з них такий захист не є основним завданням, хоч і становить значну частину їх функціонального навантаження. Саме конституційне правосуддя є визначальним ключовим елементом правового механізму захисту Основного Закону³, оскільки основним об'єктом конституційної юрисдикції є правові акти, що приймаються з порушенням Конституції.

Те, що Конституційний Суд України, як і подібні органи в інших країнах, належить до системи судової влади і є юрисдикційним гарантом чіткої інтерпретації та реалізації конституційних норм, дає можливість судовій владі бути дієвим елементом у системі протидії і стримуючих засад, конче необхідних у правовій державі, заради яких встановлюється принцип поділу влади. А розгляд Конституційним Судом справ саме в судовому засіданні є реальною гарантією того, що він розглядатиме справи об'єктивно, глибоко і всебічно, як і належить органу правосуддя.

Навряд чи є виправданим твердження, що Конституційний Суд України здійснює не судочинство, а судовий конституційний контроль. Треба зазначити, що ні в Конституції України, ні в законах «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон), «Про судоустрій України» чи інших жодного разу не вживається термін «судовий конституційний контроль». Відсутній він і в тексті Регламенту Конституційного Суду України. Це не випадково. Як відомо, ще у жовтні 1989 року Верховна Рада УРСР внесла до чинної на той час

¹ Арутюнян Г.Г. Конституционный Суд в системе государственной власти (сравнительный анализ). — Ереван, 1999. — С. 17.

² Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия. — Томск, 1999. — С. 26.

³ Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия. — Томск, 1999.

Конституції зміни і доповнення, якими передбачалося створення Комітету конституційного нагляду УРСР на зразок органу, який діяв тоді в СРСР. Але з часом, враховуючи вади та малоефективність подібного органу, його наглядових, а не судових функцій, в Україні дійшли єдино правильного висновку про недоцільність створення такої структури. Перемогла думка про необхідність саме Конституційного Суду, заснованого на вироблених теорією і практикою та перевірених у провідних демократичних державах таких принципах, як верховенство права, незалежність, колегіальність, рівноправність суддів, гласність, повний і всебічний розгляд справ та обґрунтованість прийнятих рішень.

На жаль, у літературі ще й досі не завжди належним чином розкривається суть Конституційного Суду України саме як судового органу, який має правосудну природу та правосудний статус і за характером та змістом своєї діяльності покликаний здійснювати судові функції, правосуддя, а не нагляд чи контроль у їх загальновизначеному розумінні. Його основне соціальне призначення — забезпечувати захист і верховенство Конституції України, бути її гарантом, правним судом над нормативними юридичними актами¹. Згідно із Законом «Про статус суддів» судді, в тому числі й Конституційного Суду, є носіями судової влади, які здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади, посадовими особами державної влади, які в конституційному порядку наділені повноваженнями здійснювати правосуддя і виконувати свої обов'язки в Конституційному Суді України.

Надмірна увага до контрольних функцій та повноважень конституційної юрисдикції, без зосередження на її судовій природі, не сприяє чіткому визначенню місця й ролі цього судового інституту державної влади в загальнодержавному механізмі. Як слушно зазначає професор Ю. Тихомиров, «правове регулювання діяльності різних ланок держави слугує мірилом їх самостійних дій, повноважень, відповідальності і засобом відмежування від інших органів. Тому чіткість і обґрунтованість визначення компетенції органів та її правового вираження, суворе дотримання встановлених предметів відання і повноважень — запорука злагодженого функціонування всієї держави»².

Існування органу конституційної юрисдикції в нашій та інших країнах сприяє підвищенню ролі конституційного права як соціального регулятора, завдяки чому в його межах суб'єктам державно-правових відносин гарантована можливість діяти самостійно. Водночас це певним чином забезпечує і необхідний баланс між імперативом збереження єдності держави та стимулюванням процесів самоорганізації суспільства, виникнення умов для розумної політичної конкуренції в межах приписів Конституції, зростання самостійності і відповідальності регіонів.

Звернення до Конституційного Суду України — це, насамперед, засіб раціонально і конструктивно дослідити й обговорити публічно важливу суспільно-правову проблему і прийняти рішення щодо її розв'язання у правовому полі виходячи із закріплених у Конституції України людських цінностей.

Утворюючи разом з іншими судами незалежну судову владу, Конституційний Суд як спеціальний орган з вирішення спорів здійснює цю владу в типових формах шляхом розгляду певних питань у засіданнях обраними чи призначеними у встановленому порядку судьями, які при здійсненні пра-

¹ Тихий В.П. Деякі проблеми конституційної юрисдикції в Україні // Правова держава України: проблеми перспективи розвитку. — Х., 1995. — С. 298.

² Див.: Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие. — М.: Юринформцентр, 2000. — С. 217.

восуддя є незалежними і підкоряються тільки закону, тобто діють у суворих межах встановлених процедур і демократичних принципів судочинства. Спір вирішується шляхом видання обов'язкового до виконання юрисдикційного акта. Розглядаючи законодавчі колізії, питання відповідності правових актів Конституції та тлумачачи її норми, Конституційний Суд повинен сприяти подоланню конфронтаційних тенденцій між різними гілками влади, вирішенню конфліктних ситуацій у суспільстві, спричинених різним розумінням і трактуванням Конституції і законів держави.

Враховуючи особливе положення Конституційного Суду в механізмі державної влади, його компетенція, питання організації і діяльності досить широко виписані в Конституції та Законі.

Важливе практичне значення для реалізації конституційних положень про Конституційний Суд має проблема співвідношення конституційної і законодавчої регламентації його повноважень. Чи є перелік повноважень, закріплених у Конституції, вичерпним? Тут треба звернутися до статті 153 Основного Закону, в якій йдеться, що порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом. Таким чином, конституційний перелік повноважень Конституційного Суду не є вичерпним, він може бути доповнений, конкретизований законодавством. Однак закони не можуть зменшувати або змінювати встановлених Конституцією його повноважень. Це може відбуватися лише шляхом внесення у встановленому порядку змін і доповнень до Конституції України.

Юрисдикція Конституційного Суду має певні межі, обумовлені його юридичною природою і призначенням саме як органу конституційної юрисдикції, спрямованістю повноважень на вирішення конституційно-правових спорів, а також його роллю у забезпеченні дії конституційного принципу поділу влади. Має значення і врахування об'єктивних можливостей щодо обсягу роботи, виконання якої може бути забезпечено кількісним і фахово-кадровим складом Конституційного Суду, належною організацією роботи апарату, матеріально-технічною базою тощо.

Наданням законом Конституційному Суду України додаткових повноважень не повинно суперечити визначеній у Конституції юридичній природі і призначенню його як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. Конституційний Суд розглядає конституційні конфлікти, до його повноважень не входить перевірка додержання законів, що є функцією правоохоронних та інших органів. Він покликаний забезпечувати додержання Конституції, її верховенство і пряму дію, в тому числі й у визначенні конституційності законів. Конституційне судочинство є самостійним видом судочинства. Це не виключає, при формуванні регламентних правил конституційного судочинства, можливості використання певних норм інших видів судочинства, пристосованих до конституційного судового процесу. Процесуальні аспекти діяльності Конституційного Суду України нероздільно пов'язані з його статутними та організаційно-структурними особливостями. Конституційний Суд, на відміну від судів загальної юрисдикції, а також господарських і адміністративних судів, — єдиний судовий орган, який застосовує властиві саме йому відповідні процесуальні норми. Все це обумовлює те, що статутні, процесуальні й основні організаційні норми, встановлені для Конституційного Суду в Основному Законі України, отримали реалізацію, розвиток, конкретизацію і деталізацію у Законі. Не виключена можливість, що деякі аспекти конституційної юрисдикції будуть відображені в інших законодавчих актах. У разі суперечностей, які можуть виникнути

між нормами Конституції і нормами зазначеного Закону, безумовно, діяти-муть конституційні норми.

Аналіз основних положень Конституції, які регулюють організацію і функціонування Конституційного Суду України, а також Закону про цей суд, дають підстави для висновку, що на час його організації були створені оптимальні законодавчі умови для висококваліфікованої і незалежної діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції — Конституційного Суду України.

Разом з тим десятирічне функціонування Конституційного Суду України висвітлює низку проблем, які потребують законодавчого вирішення. Так, важливе значення для результативної діяльності та престижу Конституційного Суду має забезпечення виконання його рішень, а у певних випадках — своєчасного застосування встановлених санкцій за їх невиконання. На наш погляд, доцільно було б розробити й прийняти окремий правовий акт щодо забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України з визначенням у ньому відповідних санкцій. Цей акт деталізував би положення Закону, де записано, що його рішення і висновки рівною мірою обов'язкові до виконання, а невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду зумовляють відповідальність згідно із законом.

Щоправда, у статті 3 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено обов'язкове примусове забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України. Цей обов'язок покладено на Державну виконавчу службу. Однак у цьому Законі зазначено й те, що до виконання належать рішення «у випадках, передбачених законом», але самі випадки в Законі не перелічуються. Необхідно запровадити законодавчі матеріальні норми, якими передбачити юридичні підстави для державного примусового провадження щодо виконання рішень Конституційного Суду України. Багато введено до законів про Президента України, про Кабінет Міністрів України, а також до Регламенту Верховної Ради України процесуальні норми стосовно виконання рішень Конституційного Суду з відповідними обов'язками цих суб'єктів. Недостатня законодавча регламентація виконання рішень Конституційного Суду дає можливість посадовим особам, а також окремим суддям загальних судів ухилятися від обов'язкового виконання приписів конституційної юрисдикції. Треба законодавчо визначити обов'язки прокуратури щодо нагляду за виконанням рішень Конституційного Суду України, а також встановити порядок притягнення нею до відповідальності осіб за невиконання цих рішень.

Виявлення нових обставин у справі, що не були відомі, а отже, і не стали предметом розгляду Конституційним Судом, але існували на час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку в справі, є підставою для відкриття нового конституційного провадження.

Говорячи про рішення Конституційного Суду, треба звернути увагу на їх наслідки для державних органів, загальних, адміністративних і господарських судів у випадках визнання нормативного акта або окремих його положень такими, що не відповідають Конституції. Це означає, що такі акти не можуть застосовуватися судами, іншими органами, посадовими особами. Якщо Конституційний Суд визнав закон чи інший нормативний акт, застосований у конкретній справі, таким, що не відповідає Основному Закону, то рішення суду, винесене на підставі цих актів, не повинно виконуватись і має бути переглянуто. Але чинне процесуальне законодавство, яке застосовується судами загальної юрисдикції, адміністративними і господарськими судами, досі не містить норм про порядок перегляду справ у

випадках застосування закону, визнаного Конституційним Судом України неконституційним. Отже, такі правила мають бути встановлені.

При вирішенні цього питання можуть виникнути певні складнощі, пов'язані з тим, що не завжди є можливість керуватися звичайним порядком перегляду справ. Тому доцільно було б включити до процесуальних кодексів спеціальні норми про застосування у таких випадках положень щодо перегляду справи у зв'язку з нововиявленими обставинами.

У статті 74 Закону «Врегулювання правовідносин, що виникли внаслідок дії акта, визнаного неконституційним» йдеться про те, що Конституційний Суд може вказати на преюдиціальність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта.

Провадження Конституційного Суду у різних категоріях (видах) справ мають певні особливості, які детально викладено в Законі з встановленням низки обов'язкових умов для даного провадження, порядку його ініціювання і проведення, характеру рішень Суду, які виносяться за наслідками певного виду провадження. Про особливості конституційного провадження йдеться у розділі III Закону. Як уже зазначалося, суб'єктами права на конституційне звернення з питань ухвалення Конституційним Судом рішень щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. Це єдиний канал, за яким окрема людина безпосередньо може звертатися до Конституційного Суду України.

Деякими суддями Конституційного Суду України висловлювалася думка про необхідність розширення можливостей громадян звернутися до Конституційного Суду.

Як зазначав у своїй доповіді «Проблеми місцевого самоврядування в юрисдикції Конституційного Суду України» під час 4-го українсько-німецького колоквиуму з питань конституційного права М.І. Корнієнко, аналіз подань та звернень щодо тлумачення чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів, наводить на думку, що відсутність у Конституції України права громадян, а також органів місцевого самоврядування на конституційну скаргу є серйозною перешкодою у становленні інституту місцевого самоврядування. Адже інститут звернення щодо тлумачення Конституції України та законів є менш ефективним, про що свідчить велика кількість відмовних справ у Конституційному Суді України¹.

Право громадян України на оскарження в Конституційному Суді тих чи інших норм законів, як вважають фахівці, має бути передбачено в Конституції України. Адже захист прав і свобод людини і громадянина є важливим і в діяльності органів конституційної юрисдикції. В окремих державах (Австрія, Албанія, Андорра, Іспанія, Угорщина, Грузія, Корея, Португалія, Мальта, Словенія, Чехія, Росія, ФРН, Швейцарія, Югославія) громадянам надано право звернення до конституційного суду з конституційною скаргою. Інколи умовою звернення до цих органів є попереднє використання всіх засобів правового захисту, які є в державі (Австрія, ФРН)².

¹ Корнієнко М. Проблемы местного самоуправления в юрисдикции Конституционного Суда Украины // Дайджест официальных материалов и публикаций в периодической печати. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. — М., 2001. — № 4. — С. 54.

² Дайджест официальных материалов и публикаций в периодической печати. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. — М., 2000. — № 6. — С. 193, 225.

Узагальнення практики Конституційного Суду, аналіз його діяльності з позицій результативності функціонування і ефективності вирішення справ дають підстави внести сьогодні пропозиції щодо подальшого вдосконалення конституційної юрисдикції. Висловлюється думка, що з метою посилення правової охорони Конституції необхідно внести зміни як у матеріальні, так і в процесуальні норми Закону. Йдеться про двопалатну структуру Конституційного Суду, тобто його поділ на дві окремі й незалежні палати. Одна з них приймала б до розгляду (або відмовляла в ньому) звернення громадян, юридичних осіб, громадських організацій, подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушених конституційних прав і свобод громадян, враховуючи їх загальне значення для правоохорони та конкретний випадок у правозастосовних відносинах (громадянин пройшов усі інстанції захисту і має право вимагати розгляду справи в порядку конституційної скарги). Друга палата має бути наділена повною компетенцією розгляду конституційних спорів щодо актів, прийнятих органами державної влади з перевищенням повноважень.

Професор А. Селіванов, поділяючи вищевикладену думку, вбачає в цьому збільшення «ресурсів» конституційного правосуддя, розширення правового захисту Основного Закону України і підкреслює, що гальмування розгляду конкретних конституційних подань спричиняє серйозні і незворотні наслідки стосовно державних інтересів або прав громадян¹. Треба зазначити, що двопалатну структуру має Конституційний Суд Російської Федерації і вона цілком виправдовує себе.

Деякі автори вважають, що до факторів, які заважають здійсненню конституційного правосуддя, належить відсутність закону про конституційне судочинство (провадження), оскільки чинний Закон не охоплює всі моменти, а норми Регламенту, затвердженого Судом, не можуть їх компенсувати за своєю правовою природою². Висловлювалася думка про те, щоб у законодавчому порядку визначити можливість розгляду справ переважно у так званій письмовій формі, тобто за відсутності сторін. Адже скільки та чи інша сторона або її представник не переконували б Суд у відповідності чи невідповідності Конституції України правового акта, зміст положень, що становлять предмет розгляду, не зміниться. Як наслідок багато часу витрачається непродуктивно, розгляд справ затягується³.

У майбутньому законі про конституційне судочинство також треба передбачити неможливість подолання неконституційності закону, іншого правового акта чи його окремого положення шляхом повторного прийняття такого акта у тих самих неправомірних параметрах⁴.

На жаль, багато запропонованих пропозицій щодо змін і суттєвих доповнень до законодавчого регулювання організації і функціонування Конституційного Суду України ще не отримали вирішення.

З часу утворення Конституційного Суду України, і особливо зараз, активно дискутується питання, чи є цей орган політичним. Тут варто підкреслити, що перш за все він є юридичною установою і не може бути політичним, як інші державні органи, що беруть безпосередню участь у політичному процесі, прийнятті політичних рішень. Подібна участь суперечить призна-

¹ Щоб Основний Закон не став декларацією // *Голос України*. — 2000. — 7 жовтня.

² *Скомороха В.* Вплив конституційної юстиції на розвиток українського конституціоналізму // *Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (жовтень 2000 року)*. — Одеса: Юридична література, 2001. — С. 33.

³ Там само. — С. 33—34.

⁴ Там само. — С. 34.

ченню конституційного судочинства, про що йдеться у законодавчих актах окремих зарубіжних країн. Можна послатися на Закон про Конституційний Суд Італії, в якому записано, що «конституційна юрисдикція виключає будь-яку оцінку політичного характеру»¹. У статті 3 Федерального закону про Конституційний Суд Російської Федерації 1994 року встановлено, що суд «вирішує винятково питання права»². Конституційний Суд не повинен перетворюватися на політичний орган, його завдання — розв'язання конфліктів (у тому числі й політичних) між різними владами притаманними йому правовими засобами. У пункті 2 § 43 Регламенту Конституційного Суду України зазначено, що у залі засідань Конституційного Суду України учасники конституційного провадження не мають права використовувати свої виступи для політичних заяв, декларацій тощо³.

Невтручання Конституційного Суду в політику має бути принципом його діяльності. Це особливо важливо в умовах політичної нестабільності, несподіваних і різних змін у законодавстві. Недотримання цього принципу може призвести до небажаних наслідків.

Разом з тим, здійснюючи конституційне судочинство в межах своїх повноважень, Конституційний Суд України не може бути поза межами політичного процесу. Він, як і законодавчі та виконавчі органи, так чи інакше перебуває в його полі, а тому існує певна проблема співвідношення правових і політичних аспектів в окремих випадках його діяльності. Але, як уже підкреслювалося, Конституційний Суд є перш за все юридичним органом, який вирішує питання права.

Наділений компетенцією перегляду рішень вищих органів державної влади, Конституційний Суд України має певні засоби оцінки функціонування владних структур політичної системи, тобто опосередкований вплив на політичну ситуацію в країні. Однак до його завдань не належить формування політичного процесу. Не надаючи переваги політичній діяльності, не оцінюючи чиї б то не було дії поза правовими формами, не обмежуючи політики, він повинен підпорядкувати її (особливо законотворчість) Конституції. Таким чином Суд реалізує принцип «політичної стриманості», апробований світовим досвідом як важлива умова діяльності конституційного правосуддя. Використовуючи доктрину політичної діяльності, Суд відмовляє у розгляді звернень, коли вважає, що в них містяться політичні питання, які повинні вирішуватися законодавчою владою самостійно, аби конституційне правосуддя не стало залученим до політичного процесу законотворчості.

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 166, 168—169.

² Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации. — М., 1994.

³ Див.: Вісник Конституційного Суду України. — 1997. — № 1. — С. 86.

ІДЕЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ УКРАЇНИ

В. Пшеничний,

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

*Демократія руйнується не через слабкість законів,
а через слабкість самих демократів.*

Дітер Латтман

Особливого значення для утвердження та подальшого розвитку демократії в Україні набуває необхідність формування сталих цивілізованих відносин між державними органами на основі демократичних засад їх функціонування.

Демократія — це не тільки свобода у державі, а й певна вимога до всіх суб'єктів права, зокрема її громадян, брати активну участь в управлінні державою, в розробці, прийнятті та реалізації державних рішень, а також у законодавчому забезпеченні нормального функціонування громадянського суспільства.

Демократія, навіть якщо вважати її найоптимальнішою формою політичного режиму держави, — це тривалий та складний процес. Існує багато держав, що ігнорують демократичний шлях розвитку, хоча у них є реальні можливості стати на цей шлях. Сама демократія — не панацея, однак її засадничий ідеал особливо потрібний для прогресу, розвитку суспільства.

У конституційному праві демократичною правовою державою прийнято називати конституційну державу, організація і діяльність усіх органів та посадових осіб якої ґрунтується на праві і пов'язана з ним.

Інститут демократії дістає вияв у певному способі організації державної влади та включає такі ознаки, як визнання народу найвищим джерелом влади, засаднича ідея поділу влади, система стримувань і противаг між гілками влади, рівноправність громадян, виборність органів державної влади.

У цій статті пропонується розглянути ряд проблемних моментів у конституційному регулюванні — зокрема, предметом обговорення будуть правові інститути, що зазнали змін після запровадження конституційної реформи, та інші питання, що виникли у зв'язку з її прийняттям.

1. Конституційне судочинство. Беззаперечно, десятирічний досвід становлення та розвитку конституційної юрисдикції в Україні стане дороговказом для подальшої роботи Конституційного Суду України. Це пояснюється не тільки тим, що орган конституційної юрисдикції України, який є виразником квазіпрецедентної системи, керує своїми правовими позиціями, сформованими раніше, визначивши обсяг та глибину конституційних принципів (особливо таких, як свобода, рівність, незалежність, справедливість, верховенство права), а й став основним державним органом, який є автором так званої неписаної конституції.

Саме конституційні суди покликані, шляхом системного тлумачення, інтерпретувати окремі аспекти відносин державних органів, передбачених конституціями своїх держав. До такої інтерпретації належать рішення щодо порядку підписання Президентом законів України, підстав перейменування центральних органів виконавчої влади, порядку звернення до Конституційного Суду Голови Верховної Ради України про надання висновку щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Окрім введення в конституційну юрисдикцію інституту конституційної скарги, чи не найсуттєвішою проблемою у повноваженнях Конституційного Суду залишається «глибина» експертизи законопроектів про внесення змін до Конституції України на предмет недопущення обмеження основних прав та свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності чи порушення територіальної цілісності України. Десятирічний досвід роботи Суду свідчить, що експертиза норм законопроекту на відповідність нормам розділу II Конституції України відбувається шляхом буквальної перевірки. У ряді законопроектів містилися норми, що в подальшому могли обмежити права людини, передбачені Конституцією України. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року (далі — конституційний закон), який змінив виборчу систему зі змішаної на пропорційну, є ілюстрацією до вищенаведеної ситуації. Конституційний закон фактично заборонив балотуватися окремим громадянам, чим звужив їх права і позбавив можливості самовисунення, а отже, встановив умови щодо партійності чи перебування у «списку» передвиборчого блоку. І ситуація залишатиметься такою, поки законодавець не внесе до Закону України «Про Конституційний Суд України» положення щодо розширення процедури перевірки законопроектів про внесення змін до Конституції України і не врегулює відповідні процесуальні аспекти.

До проблемних, не врегульованих Законом України «Про Конституційний Суд України», питань можна також віднести відсутність процесуальних строків прийняття рішень та запровадження інституту окремої ухвали у конституційному судочинстві.

Наявність передбаченого Законом «Про Конституційний Суд України», процесуального строку між стадіями відкриття конституційного провадження у справі та винесення рішення ще не вирішує питання в цілому, адже процесуальний строк від моменту надходження звернення до моменту відкриття конституційного провадження нелімітований.

Нерідко Конституційний Суд України був вимушений спостерігати ситуацію, коли посадові особи на підставі так званої презумпції конституційності та законності керувалися актом, який у той момент оспоровався у Суді і по якому було відкрито конституційне провадження. За умови існування у конституційному судочинстві інституту окремих ухвал такі випадки були б неможливі.

Порушені у цьому пункті питання є предметом законодавчих змін, їх вирішення сприяло б якіснішому та швидшому розгляду справ, що перебувають у конституційному провадженні.

2. Система стримувань та противаг. Досить непростою є ситуація з реалізацією статті 6 Конституції України, в якій закріплено принцип поділу влади. Для сучасної демократичної держави характерним є поділ повноважень між державними органами та реально діючий механізм стримувань і противаг між ними. Кожна гілка влади не тільки виконує свої функції, а й може контролювати діяльність інших гілок влади, адже, як відомо з практи-

ки конституціоналізму, будь-яка узурпація влади несе небезпеку для демократії.

На найвищому політико-правовому рівні у системі парламент — уряд — конституційний суд повинен функціонувати механізм стримувань і противаг. Конституційний Суд України є одним з елементів забезпечення цього принципу. На сьогодні в Україні цей механізм не є збалансованим, незважаючи на проведену конституційну реформу.

Наведемо для прикладу, яким чином і якою мірою органи однієї гілки влади можуть впливати на інші. Простежимо ланцюжок взаємовідносин: парламент формує 1/3 складу Конституційного Суду, приймає Закон про Конституційний Суд України, тоді як останній може визнати неконституційними акти парламенту; парламент призначає склад Кабінету Міністрів України, затверджує Програму дій уряду, може винести резолюцію недовіри уряду; Конституційний Суд України вправі визнати неконституційними акти уряду. Як бачимо, Кабінет Міністрів України не володіє достатніми правовими механізмами противаги щодо інших державних органів цієї ланки.

Фактично уряд може впливати на інші гілки влади непопулярними рішеннями (наприклад, не закладати кошторисні витрати у бюджет, перешкоджати складенню присяги суддями Конституційного Суду тощо). Однак така ситуація неприйнятна для моделювання, оскільки є неправовою. Отже, виходячи насамперед з аналізу конституційних положень, реальних, достатніх і рівних можливостей у всіх гілок влади щодо забезпечення системи взаємного контролю насправді немає.

Безумовно, абсолютне вдосконалення системи стримувань і противаг неможливе, однак конституційна реформа змінила формат відносин вищих органів влади. Так, нові конституційні положення, на перший погляд, демонструють поляризацію інститутів президента та уряду, оскільки Президент України фактично позбавлений можливості формувати склад Кабінету Міністрів України. Разом з тим відставка уряду може посприяти Президенту в розпуску парламенту в разі несформування останнім нового уряду. Тобто для Президента — це основний, однак не завжди дієвий, важіль впливу на парламент.

3. Конституційна реформа — перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади. Реформування інститутів влади — питання актуальне і досить гостре. З цього приводу вже лунало чимало протилежних думок. Наскільки виправданими були зміни до Основного Закону України, покаже час, однак висловимо кілька зауважень з цього приводу.

У конституційному законі є ряд принципово необхідних положень, а саме: заборона застосування Президентом України права вето на закони про внесення змін до Конституції України, надання уряду повноважень щодо призначення керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників, визначення механізму оприлюднення закону в разі його непідписання Президентом України, введення норми про необхідність отримання згоди Верховної Ради України на звільнення Генерального прокурора України тощо.

Норми конституційного закону надають парламенту додаткові повноваження, що не сприяє справедливому принципу поділу повноважень між гілками влади. Сумнівність щодо правової доцільності внесених змін простежується і в таких моментах:

— запровадження інституту імперативного мандата для народних депутатів України не може бути достатньо ефективним, оскільки народний

депутат, перебуваючи у складі фракції, зможе голосувати всупереч політиці партії;

— запровадження частково суперечливого порядку формування уряду, оскільки одні міністри (силові) призначаються Верховною Радою України за поданням Президента, інші — за поданням Прем'єр-міністра. Такий підхід підриває базу діяльності уряду як «цілісної команди»;

— кадрові повноваження щодо призначення та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій хоча й залишаються у компетенції Президента, однак системна зміна у конституційному законі фактично сприятиме ситуації, за якої глава держави формуватиме їх склад за результатами парламентських виборів та виборів до органів місцевого самоврядування;

— процедура звільнення з посади Голови Служби безпеки України (лише за згодою парламенту). Президент України, який відповідно до Конституції України забезпечує національну безпеку, повинен мати такий важіль впливу, як право звільнення чи внесення подання про звільнення цієї посадової особи;

— невизначення кількості віце-прем'єр-міністрів України, що залишає можливість для уряду збільшувати чисельність апарату за напрямками діяльності віце-прем'єрів.

Та якими не були б зміни, державні органи, політичні партії, суспільство почали пристосовуватися до правил, що склалися за десять років. Якщо така модель «приживеться», то суспільство рухатиметься швидше, ніж останні десять років, а це свідчитиме про прийнятність конституційних змін у державі та суспільстві.

4. Інститут забезпечення безперервності функціонування органів державної влади. На сьогодні вже став популярним метод перешкоджання діяльності окремих державних органів як законодавчо закріпленими, так і протиправними методами: скажімо, блокування трибуни Верховної Ради України чи створення умов, за яких Конституційний Суд України не здатний здійснювати конституційне судочинство. Причина таких ситуацій полягає у зловживанні державних органів владними повноваженнями та ігноруванні правових позицій Конституційного Суду України.

Тож як забезпечити безперервне функціонування органу державної влади, організувати заміну його складу таким чином, щоб це не позначилося на його діяльності і, тим більше, не зумовило негативні наслідки для держави?

Механізм безперервності функціонування Конституційного Суду України визначено у Законі «Про Конституційний Суд України». Він є достатньо ефективним і дієвим за умови припинення повноважень суддів у різний час. Оскільки ж більшість суддів призначалася і обиралася одночасно, то підставою для припинення їх повноважень стало закінчення дев'ятирічного строку перебування на посадах. Внаслідок цього виникла ситуація, за якої окремі державні органи маніпулювали питанням формування суддівського корпусу. Фактично Верховна Рада України не обирала до складу Конституційного Суду свою квоту суддів з 2002 року. Припустимо, що парламент і надалі зволікав би з обранням суддів. На цей випадок в Законі України «Про Конституційний Суд України» варто передбачити можливість здійснення правосуддя Конституційним Судом України 2/3 його складу. Втім, ситуація, що мала місце майже десять місяців, виникла через ускладнений механізм приведення суддів до присяги.

Щоб уникнути цього в майбутньому, слід на законодавчому рівні виписати альтернативні варіанти вирішення проблемних ситуацій у правових

відносинах державних органів. Позитивним прикладом розв'язання такого роду проблем є інститут оприлюднення закону в разі якщо Президент ухиляється від його підписання. Вирішення питань у такий спосіб не «розпо-рошує» повноваження між двома органами, навпаки, така система сприя-тиме якнайшвидшому вирішенню проблеми. На наш погляд, доцільно ви-писати норму, яка дозволяла б привести до присяги суддів у інший закон-ний спосіб (наприклад, письмове складення присяги).

Питання забезпечення безперервного функціонування Конституційного Суду України можна було б вирішити аналогічно до процедури щодо орга-нів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України. Приписи Кон-ституції України передбачають такий механізм діяльності уряду, за яким він діє до сформування його нового складу. Такий порядок формування складу органу конституційної юрисдикції в умовах становлення демокра-тії був би цілком прийнятним. Він дозволив би здійснювати конституційне судочинство попереднім складом Конституційного Суду до моменту його поновлення новими суддями. У цьому випадку дев'ятирічний строк перебу-вання на посаді судді можна розглядати не як обов'язковий конститу-ційний імператив, а як конституційну гарантію перебування судді на поса-ді не менше цього строку.

У разі внесення запропонованих змін до Закону «Про Конституційний Суд України» проблема формування складу органу конституційної юрис-дикції знімається. Слід зазначити, що спірні правові ситуації виникають насамперед через низький рівень правосвідомості та зловживання правом.

Також заслуговує на увагу й питання формування представницьких ор-ганів влади (парламент та органи місцевого самоврядування) за новим зразком. Йдеться про часткове оновлення їх складу шляхом обрання лише третини від загальної кількості членів, при цьому 2/3 залишаються. Тобто зміна складу представницького органу відбувалася б поступово, а його но-ві представники мали б змогу переймати досвід своїх попередників. Та-кий порядок формування представницьких органів був би менш болючим і для суспільства, адже, як свідчить практика, процес обрання до парла-менту, місцевих органів самоврядування зумовлює складні політичні та соціально-економічні наслідки. Тож, не агітуючи за часткове оновлення представницьких органів (а це має і негативний момент — частіше прове-дення виборів), зазначимо, що така система запобігатиме тим небезпеч-ним змінам, які завдають шкоди суспільству та економіці держави.

Враховуючи реалії сьогодення, зокрема посилення ролі політичних пар-тій у формуванні органів державної влади, слід наголосити, що основним завданням усіх політичних суб'єктів буде забезпечення розвитку держави (виконання програми уряду, галузевих програм як її складових, захист на-ціональної безпеки). Отже, необхідності в одноетапності формування пред-ставницьких органів немає. Більше того, в політично структурованому су-спільстві домінування однієї політичної партії, яка диктує свою програму роз-витку держави, недопустиме. Натомість політична конкуренція, як свід-чить практика демократичних держав, розгортатиметься у напрямі опера-тивності та якості виконання національної програми розвитку та стратегії держави. Тобто поетапне оновлення складу парламенту сприятиме зміцнен-ню соціально-економічної ситуації в державі.

РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ В УКРАЇНІ

Н. Кушакова,

кандидат юридичних наук

Розвиток права на інформацію в Україні безпосередньо пов'язаний із розвитком свободи думки, слова, преси, права на самовираження та інших прав і свобод людини і громадянина. Право на інформацію як таке сформувалося в другій половині ХХ століття у зв'язку з бурхливим розвитком інформаційних технологій. Аналіз цього права, закріпленого письмово, можна починати з розгляду перших письмових джерел, знайдених на території стародавньої України, або з моменту прийняття християнства на території Київської Русі (988 рік), або з розгляду ряду законодавчих актів у період входження України до складу Російської імперії, наприклад, Валувського циркуляра 1863 року та Емського указу 1876 року, що були спрямовані на заборону поширення української мови та культури. Проте, на нашу думку, аналіз розвитку права на інформацію в Україні доречно починати з Основного закону «Самостійної України», підготовленого Миколою Міхновським та іншими членами УНП і видрукуваному в першому номері часопису Української народної партії «Самостійна Україна» (вересень 1905 рік). Стаття 18 Розділу «Українці й їх права» визначала право кожного українця на свободу «оголошувати свої думки й пересвідчення всяким способом»; для кожного проголошувалися вільними наука і навчання (стаття 22); стаття 23 встановлювала свободу друкованого слова та заборону цензури; декларувалося право кожного «звертатись до влади з петиціями, підписаними одним або багатьма» (стаття 26); таємниця листування проголошувалася недоторканою¹ (стаття 27).

Іншим важливим документом у контексті розвитку свободи слова й інформації в Україні стала Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) 1918 року. Розділ II «Права громадян України» містив положення, яке не обмежувало громадян «в правах слова, друку, сумління» (стаття 17), гарантував таємницю листування² (стаття 16).

Закони про тимчасовий державний устрій України 1918 року (період гетьманату Павла Скоропадського) містили розділ «Права і обов'язки українських козаків і громадян», в якому визначалося, що «кожний може в межах, установлених законом, висловлюватися і писати свої думки, а рівно розповсюджувати їх шляхом друку або іншими засобами»³.

Наступною фазою розвитку правового закріплення свободи інформації в Україні став проект Основного Державного Закону УНР, запропонований у 1920 році Всеукраїнською Національною Радою після фактичного переходу влади до С. Петлюри 15 листопада 1919 року. Цей документ передбачав свободу преси, забороняв попередню цензуру та концесійну систему на ви-

¹ Історія української конституції / Українська правнича фундація. — К.: Право, 1997. — С. 76—77.

² Там само. — С. 106.

³ Там само. — С. 118.

дання періодики, гарантував таємницю листування, охорону інтелектуальної праці, «право вносити петиції до всіх законодавчих і репрезентаційних тіл, до державної влади та самоврядувань» (розділ III «Права та обов'язки громадян»). Крім того, вперше було введено обмеження цих прав — артикул 52 визначав можливість, у разі надзвичайного стану, тимчасового припинення дії частини громадянських прав, зокрема таємниці листування і кореспонденції (арт. 35), свободи друку та преси (арт. 33 і 34)¹.

У 1919 році в Харкові було прийнято першу Конституцію радянської доби — Конституцію Української Соціалістичної Радянської Республіки, що ґрунтувалася на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату. Отже, цей документ був більше політичним, ніж правовим; написаний він був російською мовою, а український переклад містив ряд суттєвих помилок. Разом з тим, стаття 24 Конституції гарантувала працюючим «дійсну свободу висловлення своїх думок». З цією метою УСРР декларувала усунення залежності преси від капіталу і віддавала в руки робітничого класу та селянської бідноти всі технічні й матеріальні засоби для видання газет, брошур, книг тощо і забезпечувала їх вільне розповсюдження по всій Україні². Як ми знаємо, то був початок розвитку формальних прав та грубого порушення фактичних прав і свобод українців, зокрема таких важливих, як свобода слова і преси, свобода поширення інформації в будь-якій формі, таємниця кореспонденції тощо.

У 1933 році було прийнято наступну Конституцію радянської доби, яка містила норму щодо забезпечення свободи думки, слова, друку майже в тій самій редакції, що й попередня. Суттєвих змін не зазнало також визначення «інформаційної свободи» в редакції Конституції УРСР 1937 року: стаття 124 гарантувала всім громадянам УРСР свободу слова, друку і таємницю листування³.

У статті 48 Конституції УРСР 1978 року зазначалося, що «громадянам України гарантуються свободи: слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Здійснення цих політичних свобод забезпечується... широким розповсюдженням інформації, можливістю використання преси, телебачення і радіо» (текст цієї статті повністю збігався з текстом статті 50 Конституції СРСР 1977 року, у складі якого Україна залишалася до 1991 року); стаття 54 гарантувала таємницю листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень⁴.

Сьогодні право на інформацію в Україні закріплено статтею 34 Конституції 1996 року, під яким розуміється свобода думки і слова, вільне вираження своїх поглядів, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Зупинимося на окремих проблемах, пов'язаних не з формальним декларуванням цього права у численних нормативно-правових актах, а з фактичними проблемами реалізації права на інформацію і подальшими перспективами його розвитку в нашій державі.

Треба зауважити, що декларування права на інформацію в Україні ще не є його фактичним гарантуванням і захистом, — це стало очевидним під час президентських виборів 2004 року. Боротьба «помаранчевих» і «біло-блакитних» яскраво проілюструвала, що протистояння в сучасному суспільстві — передусім інформаційне. У листопаді—грудні 2004 року демократич-

¹ Історія української конституції / Українська правнича фундація. — К.: Право, 1997. — С. 134.

² Там само. — С. 180.

³ Там само. — С. 193, 231.

⁴ Там само. — С. 249—250.

ний вибір України, основні конституційні права і свободи, зокрема свободу слова, преси й інформації, українські громадяни відстоювали на Майдані. Однак і парламентські вибори 2006 року знову переконали, що одним з потужних чинників передвиборної боротьби є інформаційна війна, де провідну роль відіграє реально діюче право вільно висловлювати свої думки, отримувати адекватну інформацію про події в суспільстві та поширювати інформацію (включаючи «боротьбу компроматів»).

Основними завданнями сучасної української політики в інформаційній галузі є захист наших прав і свобод та вітчизняного інформаційного простору, нарощення національного інформаційного ресурсу, тобто орієнтація на європейські гуманітарні цінності. Це отримало відображення у ряді вже прийнятих нормативно-правових актів, спрямованих на подальше входження України до Європейського Союзу, а саме: Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженій Законом України від 18 березня 2004 року; Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, схваленій Указом Президента від 14 вересня 2000 року тощо.

Про це також свідчать програми адаптації українського законодавства до *acquis communautaire* у сфері регулювання інформаційних відносин і подальшої розбудови інформаційного суспільства (e-Ukraine). Так, Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» від 20 жовтня 2005 року №1497/2005 визначає, що розвиток в Україні інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційних технологій в усі сфери суспільного життя, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Прийнято за основу проект закону «Про затвердження Національної стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2006—2015 роки», внесений народними депутатами України А. Мартинюком, І. Юхновським, М. Родіоновим, С. Дорогунцовим, В. Коржем (Постанова Верховної Ради України від 21.02.2006 року). План дій «Україна — Європейський Союз», схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 року, передбачає:

- прискорення прогресу в розвитку сфери послуг інформаційного суспільства та інтеграції України до дослідницької програми технологій інформаційного суспільства;

- прийняття Державної програми «Електронна Україна» з метою розвитку інформаційного суспільства та вивчення можливості підтримки її впровадження з боку ЄС.

Меморандум про взаєморозуміння між Генеральним Директоратом з питань Інформаційного суспільства Європейської Комісії та Державним комітетом зв'язку та інформатизації України щодо розвитку інформаційного суспільства від 14 вересня 2000 року спрямований на розширення співробітництва в галузі стратегії, розробку спільного законодавства, створення умов для ринкової економіки у сфері послуг інформаційного суспільства, а також прискорення надання інформаційних послуг в Україні.

Важливим етапом розвитку права на інформацію в Україні зокрема та розбудови інформаційного суспільства взагалі стало проведення 21 вересня 2005 року парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні. Результатом стали затверджені Постановою ВРУ від 1 грудня 2005 року № 3175-IV Рекомендації, в яких зазначається, що в Україні вже сформовано правові засади побудови інформаційного суспільства; Україна має висококваліфікований кадровий потенціал в інформаційній сфері, постійно зростаючий та поновлюваний парк комп'ютерної техніки,

сучасні системи та засоби телекомунікацій, зв'язку, високу ступінь інформатизації банківської сфери. «Ці та інші передумови дозволяють вважати, що вітчизняний ринок інформаційно-комунікаційних технологій перебуває в стані активного становлення та за певних умов може стати фундаментом розвитку інформаційного суспільства в Україні»¹. З огляду на це розвиток інформаційного суспільства в Україні визнано одним із пріоритетних напрямів державної політики, що передбачає: доступність інформації, захист інформації про особу, підтримку демократичних інститутів, удосконалення правового врегулювання питань інтелектуальної власності та законодавства в сфері регулювання інформаційних відносин, мінімізацію ризику інформаційної нерівності та поліпшення засобів інформаційної безпеки тощо.

Треба зазначити, що сьогодні близько 700 нормативно-правових актів стосуються питання розбудови інформаційного суспільства в Україні. Тож очевидно, що розвиток права на інформацію в Україні безпосередньо пов'язаний із розвитком інформаційного суспільства. Це відображено у вищезазначених нормативно-правових актах. Які ж реальні перспективи розвитку і захисту інформаційних прав в Україні?

Розбудова інформаційного суспільства, його основні принципи і проблеми є предметом обговорення вітчизняних філософів, соціологів, психологів, юристів і, взагалі, всіх не байдужих до свого майбутнього. Однак слід зауважити, що чіткого й однозначного визначення цього феномену в сучасному суспільстві ще немає. Наприклад, в Окінавській хартії глобального інформаційного суспільства (Окінава, 22 липня 2000 року) зазначено, що «інформаційне суспільство, як ми його уявляємо, дозволяє людям ширше використовувати свій потенціал і реалізовувати свої прагнення»². Основною демократичною цінністю такого суспільства є вільний обмін інформацією і знаннями, взаємна терпимість і повага до інших людей.

Хоча визначення інформаційного суспільства на законодавчому рівні в Україні поки відсутнє, на правовому рівні розглядається ряд важливих питань щодо його розвитку, а головне — максимального контролю з боку держави, що підтверджується документами, прийнятими на всесвітніх самітах з питань інформаційного суспільства, в яких Україна брала активну участь. Перший з них відбувся в грудні 2003 року в Женеві, другий — у листопаді 2005 року в Тунісі. У результаті було прийнято два правових документи — Декларація принципів інформаційного суспільства і План дій, що містить 122 положення для визначення різноманітних способів державної підтримки розвитку інформаційних технологій (ІТ). При аналізі цих та інших документів вимальовується головний конфлікт, який назріває у ще не сформованій новій суспільній формації, — конфлікт між державою і суспільством на підставі явної невідповідності декларованої максимальної свободи інформації та чергової спроби максимального контролю цієї свободи з боку держави під звичайним приводом — забезпечення безпеки, в цьому випадку — інформаційної. Особливість ситуації полягає в тому, що інформаційне суспільство, точніше співтовариство, почало формуватися та розвиватися завдяки комерційним фірмам і громадським організаціям, тобто поза державних структур та їх контролю. Не слід забувати, що Інтернет, власне, було створено Міністерством оборони США, але не з метою розвитку інформаційного суспільства. До того ж Інтернет та ІТ — це ще не інформаційне суспільство, а лише засоби й інструменти його розвитку. Коли ж Інтернет став загальнодоступним засобом комунікації та поширення інформації через його

¹ Див.: Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2006. — № 15. — Ст. 131.

² Шевчук О.Б., Голобуцький О.П. Е-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути? — К., 2001. — С. 85.

комерціалізацію, він вийшов з-під контролю державних структур, що спробували представити ситуацію таким чином: розвиток інформаційного суспільства можливий тільки завдяки підтримці держави та через ретельний контроль процесу інформатизації суспільства.

Отже, перша й основна група проблем у сфері розбудови інформаційного суспільства в Україні пов'язана зі спробою держави контролювати інформаційний простір. Подібні конфлікти не вирішуються з огляду на сучасне уявлення про державу як вищу та єдино можливу форму організації суспільства. Назвемо цю групу конфліктів **«інформаційна свобода — інформаційна безпека»**.

Друга група інформаційних проблем пов'язана з тим, що сьогодні Інтернет і більшість інших засобів передавання даних контролюється в основному США, причому не тільки на території США, а повсюди, незалежно від державних кордонів. Цю роль — світового інформаційного жандарма — США взяли на себе самостійно. До цього часу іншим державам-учасникам всесвітніх самітів з питань інформаційного суспільства не вдалося вмовити світового лідера в галузі ІТ та контролю над ними поділитися цією функцією (як, до речі, це не вдається зробити і в інших галузях).

Іншою державою-контролером, яка досягла значних успіхів щодо регулювання інформаційних відносин як технічними засобами, так і правовими, є Китай. Особливість «китайського шляху» полягає у спробі реалізувати, хоча й максимальний, але поки що локальний контроль над усіма інформаційними потоками на території Китаю, встановивши, зокрема, сувору кримінальну відповідальність за порушення інформаційного законодавства. Вирішення цього конфлікту можливе за рахунок подальшої глобалізації, розвитку електронного врядування, інших об'єктивних і суб'єктивних факторів. Таким чином, друга і дуже серйозна група конфліктів має тимчасовий і локальний характер, її можна визначити як **«домінуюча роль держави в управлінні Інтернет»**, зокрема «єдиноосібне управління всесвітньою мережею з боку США», «максимальний державний контроль Інтернет у Китаї» тощо.

Третю групу проблем можна визначити як **«цифрова нерівність»**, і пов'язана вона з тим, що Україна відчутно поступається за рівнем технологічного та загальноосвітнього розвитку інформаційної інфраструктури іншим країнам (наприклад США, Китаю, Японії тощо). Вирішення таких питань пов'язано, на нашу думку, насамперед з успішним завершенням процесу глобалізації і темпами розвитку ІТ.

Очевидною є проблема збереження національної, культурної, етнічної та іншої ідентичності на фоні розвитку ІТ. Сучасні ІТ як засоби самовираження передбачають певну уніфікацію цих засобів — мовну, психологічну, культурну, ідеологічну та інші. Наприклад, при використанні електронних засобів зв'язку в Україні часто переважає російська мова (як на рівні користувача, так і на рівні розробника); національність, релігія, ідеологія, політична «свідомість» тощо відіграють мінімальну роль, що регресує у часі. Проблеми цього типу можна визначити як **«засоби віртуального самовираження — засоби уніфікації»**. Вони мають суб'єктивний характер, тобто залежать від сприйняття індивідом ситуації як конфліктної, а отже, можуть бути вирішені.

Наступна проблема у сфері інформаційних правовідносин стосується розвитку електронної торгівлі в умовах відсутності традиційних державних кордонів. Вирішення таких ситуацій можливе за рахунок розробки послідовних підходів до оподаткування електронної торгівлі, ефективних саморегулюючих ініціатив, таких як кодекси поведінки, маркірування та інші (по-

зитивний приклад розвитку таких відносин показали США, встановивши мораторій на оподаткування електронної торгівлі у 1997—2000 роках, що зумовило черговий «вибух» розвитку мережі Інтернет). Отже, суть цієї проблеми можна звести до формули **«розвиток електронної торгівлі — відсутність кордонів»**, тим більше, що Україна ще не стала членом Світової Організації Торгівлі.

Можна продовжувати перелік питань, що виникають у процесі інформатизації українського суспільства і розвитку нових суспільних відносин — інформаційних, однак з урахуванням обсягу і складності завдання доцільно було б їх класифікувати. Сьогодні оптимальним можна вважати підхід, що за рядом критеріїв виділяє такі рівні (і, відповідно, групи) проблемних питань у сфері захисту інформаційних прав в Україні:

- **конфлікти влади** (держава — індивід) — пов'язані з боротьбою за владу з боку держави і створенням міфів про керівну роль держави в інформаційному суспільстві. Можливий шлях вирішення цього конфлікту — створення електронного уряду, перехід від ієрархічної вертикалі влади до горизонтальної корпорації самоврядної сітьової горизонталі;

- **психологічний** — вплив ІТ на психіку; зміна свідомості й світогляду українських громадян в умовах вільного інформаційного обміну (психологічні війни). Проблема вирішується природним шляхом: однією з ознак створення інформаційного суспільства є розвиток позитивного світогляду, зміна колективної та індивідуальної свідомості, орієнтування їх на творчість і розбудову, а не на руйнування;

- **філософський** — формування нової життєвої філософії на основі нового стилю життя (віртуальна реальність, людина в кіберпросторі); нав'язування певної ідеології за допомогою ІТ з боку держави, а також на рівні корпорацій; захоплення державної влади корпораціями (інформаційні війни). Такі проблеми здебільшого є психологічними і вирішуються комплексно: розробка правильної філософської системи (ідеологічної доктрини, релігійного вчення) сприяє формуванню певного психотипу. У свою чергу, певні філософські (ідеологічні/релігійні) концепції розвиваються під впливом відповідного психологічного середовища, характеру і психологічного типу особистості. Таким чином, філософія і психологія є, по суті, «двома сторонами однієї медалі», вони розвиваються паралельно і взаємозалежні. Вирішення проблем філософського рівня пов'язано насамперед з тим, що на цьому етапі розвитку суспільства стираються грані між традиційними уявленнями про філософію, релігію, ідеологію, відбувається інтеграція і розвиток цих понять у єдину концепцію, єдину систему уявлень і цінностей, що виходить за межі існуючих понять;

- **правові конфлікти** — складність для правоохоронних органів проконтролювати інформаційний простір технологічно і технічно призводить до неефективності правової і законодавчої бази (наприклад щодо кіберзлочинності). Вирішення подібних конфліктів можливе на основі створення етичних кодексів, правил поведінки, що, в свою чергу, передбачає високий рівень самосвідомості, добровільність учасників інформаційного обміну і, нарешті, самоврядування;

- **геополітичні конфлікти** — пов'язані з глобалізацією. Інформаційне суспільство передбачає створення «світу без кордонів», всесвітній уряд (не таємний, а явний). Єдиний інформаційний простір веде до створення єдиного правового, а потім — і єдиного політичного простору. Незважаючи на глобалізацію інформаційної економіки сьогодні існує суттєва різниця між індустріальними (до яких належить і Україна) та постіндустріальними країнами (зокрема країнами ЄС) щодо джерел економічного розвитку (від-

повідно, матеріальної бази й інтелектуального/творчого потенціалу). В умовах розвитку нової (інформаційної) соціокультурної та економічної системи слабкий економічний розвиток країн зумовлює їх ігнорування з боку держав із сильним науковим, технологічним, економічним потенціалом. Вирішення конфліктів, що виникають через таку нерівність, можливе завдяки правильній національній економічній і соціокультурній політиці, що, в свою чергу, має змінити менталітет української нації;

• **економічні проблеми** — пов'язані насамперед з різним рівнем розвитку ІТ в Україні та інших країнах (наприклад країнах ЄС), різним рівнем знань, освіти, навичок, розуміння сутності процесів інформатизації. Деякі вітчизняні дослідники вбачають ряд проблем, пов'язаних із трансформацією праці й зайнятості, адже трудомісткі технології можуть зумовити «безробітне суспільство». На думку інших, зменшуватися буде не кількість робочих місць, а робочий час. Ринок праці зміщується в напрямі ринку інформаційних послуг, на перше місце виходять такі професійні навички, як вміння працювати в умовах інформаційних мереж і великих обсягів інформації, що невпинно зростають.

З розвитком інформаційних технологій і послуг виникла необхідність регулювати інформаційні правовідносини. Тож перед українським суспільством постала серйозна дилема: орієнтуватися на тупиковий, техногенний, варіант розвитку чи на розвиток духовних, нематеріальних цінностей?

Від відповіді на це запитання залежить майбутнє українського суспільства — чи буде воно розвиватися в напрямі виникнення все нових невідомих проблем, що, в свою чергу, призведе до ескалації насилья, тероризму, диктату, чи суспільство знайде нові форми та принципи своєї організації. Останнє є найбільш складним в умовах безальтернативності основних теоретичних концепцій, що склалися у державно-правничій науці, зокрема українській.

На нашу думку, головна проблема, пов'язана з формуванням інформаційного суспільства в Україні, полягає у створенні міфу про те, що інформаційне суспільство, побудоване на новій основі (ІТ), дозволяє спростити інформаційний обмін, максимально автоматизувати/віртуалізувати життєдіяльність людини. Головна цінність і товар у такому суспільстві — інформація та знання. Створення і функціонування такого варіанта «інформаційного суспільства» передбачає жорсткий контроль та управління з боку держави, яка *a priori* не може бути заінтересованою в наданні максимальної інформаційної свободи, адже «хто володіє інформацією, володіє світом». Жодна держава не погодиться добровільно поділитися своїми владними повноваженнями зі своїми громадянами, надавши їм максимальні права і свободи, а тим більше, інформацію про те, як їх отримати.

Отже, реалізація права кожного на інформацію в Україні у контексті розбудови інформаційного суспільства — це не реалізація принципу «в кожний дім — комп'ютер та Інтернет», а принципово новий підхід до організації спільноти людей. Він передбачає перехід на вищий рівень свідомості, зокрема, в результаті вільного інформаційного обміну, придбання нових знань і навичок, зміну психології і світогляду. Слід додати, що інформаційний обмін може здійснюватися й без допомоги держави та без обов'язкових технологічних засобів. Таким чином, розбудова інформаційного суспільства в Україні — це насамперед соціокультурний феномен, що характеризується пріоритетом інформації і знань — головних цінностей. Інформація розглядається як головний результат виробництва, а інформаційні технології — як основні засоби і способи виробництва.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

П. Ткачук,

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

Побудова демократичної правової держави потребує надійного контролю за дотриманням закріплених у Конституції демократичних засад організації суспільства, забезпечення конституційних прав і свобод людини.

Парламент, Президент, уряд та інші органи державної влади в межах своїх повноважень здійснюють такий контроль, але задля забезпечення суверенітету народу в умовах дії принципу поділу влади необхідна така інституція, яка централізовано контролювала б дотримання Конституції, в першу чергу, з боку самих цих органів. Адже у процесі здійснення влади вони значною мірою піддаються впливу політики, яка ними проводиться, і можуть самі порушувати Конституцію.

Здійснення конституційного контролю спеціалізованим органом на постійній основі — це вимога часу, запорука демократичного розвитку суспільства. Важливе значення має не тільки наявність такого органу, а й його статус. У світовій практиці конституційний контроль на постійній основі здійснюють квазісудові органи, суди загальної юрисдикції та спеціалізовані суди. Рішення квазісудових органів (конституційні комітети, конституційні ради), як правило, мають консультативний характер і не є остаточними. З означених та інших причин вони не набули поширення. У ряді країн право визнавати закон неконституційним має будь-який суд загальної юрисдикції або лише Верховний Суд. У цих випадках визнаний неконституційним закон фактично втрачає юридичну силу, хоча формально продовжує діяти до скасування його парламентом.

Конституційний Суд України належить до органів конституційного контролю вищої форми. Він є спеціалізованим органом, здійснює централізований контроль шляхом конституційного правосуддя, його рішення про визнання законів неконституційними є остаточними, не можуть бути оскаржені і не потребують втручання парламенту щодо припинення їх дії. Він є автономним органом у судовій системі, має самостійну процесуальну форму відправлення конституційного правосуддя, юридична сила його рішень прирівнюється до юридичної сили Конституції.

Відтак, можна з впевненістю сказати, що Україна зробила правильний вибір форми конституційного контролю, але це не означає, що ця форма є бездоганною і не потребує вдосконалення.

Верховенство Конституції і верховенство права

Охорона верховенства Конституції і верховенства права — це два основних завдання, що стоять перед Конституційним Судом України. Основний Закон, проголосивши Україну демократичною, правовою державою, заради досягнення цих цілей запровадив у ній дію принципу верховенства права — одного з найкращих здобутків у політико-правовій історії людства.

Під верховенством права розуміють панування права в суспільстві, тобто таких норм і принципів поведінки людей, які склалися у них у ставленні один до одного та до суспільства. Ці норми поведінки виникають та існують незалежно від держави, сприймаються всіма членами суспільства, а тому є такими, що найбільше відповідають інтересам людини.

Поширення верховенства права в Україні передбачає поєднання дії вироблених суспільством і писаних державою правил (норм) поведінки, що має на меті забезпечити в державі справедливість, високий рівень свободи людини, рівність, вільний розвиток її особистості.

Принцип верховенства права в Україні, перш за все, має діяти у правотворчій та інтерпретаційній сферах, тобто там, де відбувається регулювання суспільних відносин або дається офіційне розуміння вже прийнятих нормативно-правових актів. Тому в діяльності Конституційного Суду України, який є судом права, він повинен бути базовим. Суд має керуватися ним у здійсненні конституційного судочинства і водночас забезпечувати його дію у правовому просторі держави. Це досягається шляхом контролю за відповідністю законів та інших правових актів Конституції України, а ще більшою мірою — шляхом тлумачення Конституції і законів України, оскільки тут з позицій верховенства права дається обов'язкове для всіх суб'єктів правовідносин розуміння положень Конституції і законів України. Тлумачення Конституції і законів України з позицій верховенства права означає, що Конституційний Суд України має враховувати на конкретному етапі розвитку уявлення про свободу, справедливість, рівність, добро, гуманізм та інші морально-правові цінності, які існують у суспільній свідомості.

Треба відверто сказати, що дія принципу верховенства права супроводжується численними труднощами як теоретичного, так і прикладного характеру. По-перше, немає однозначного його розуміння. Одні вчені вважають, що принцип верховенства права походить з натурального права і його середовищем є громадянське суспільство, тому в Україні, де діє писане державою право, під верховенством права треба розуміти верховенство закону. Інші вважають, що під принципом верховенства права в Україні треба розуміти моральність права. Закон може бути правом тільки тоді, коли відповідатиме моральним засадам суспільства. Під верховенством права розуміється також наявність широких прав і свобод людини. Щодо застосування цього принципу, то одні вважають, що він має діяти у правотворчій сфері, інші — у правозастосовній, оскільки саме там отримують втілення права і свободи людини.

Потреба керуватися принципом верховенства права за умов відсутності його законодавчого визначення змусила Конституційний Суд України на основі вітчизняних та зарубіжних знань самому дати його розуміння. Так, у Рішенні № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року зазначено, що верховен-

ство права передбачає панування права в суспільстві, закони за своїм змістом повинні нести ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. В умовах верховенства права мають діяти й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї, легітимовані суспільством і зумовлені його історично досягнутим культурним рівнем. Базуючись на ідеології справедливості — одній з основних ознак права, — цим рішенням Суд визнав неконституційним положення частини першої статті 69 Кримінального кодексу України в частині, яка унеможливає призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом. Несправедливість тут полягає в тому, що до осіб, які вчинили більш тяжкі злочини, чинне законодавство передбачає застосування такого покарання.

Принцип верховенства права став одним з найважливіших атрибутів правової держави. Досвід європейських країн переконує, що диригувати ним у державі має саме конституційне судочинство.

Конституція України уособлює владу народу, виражає його волю до побудови демократичного суспільства. Тому правомірно, що основним завданням Конституційного Суду України є забезпечення її верховенства, тобто її найвищої юридичної сили, відповідності їй законів та інших нормативно-правових актів. Але це завдання Суд має здійснювати не шляхом механічної перевірки відповідності законів Конституції, а виходячи з позицій верховенства права діяти так, щоб закони та інші нормативно-правові акти відповідали як букві, так і духу Конституції, тобто закріпленим у ній ідеям добра, справедливості, свободи, рівності. Відтак, здійснюючи тлумачення Конституції України, Суд має виявляти в її стислих чи узагальнених положеннях зміст цих ідей і надавати його в доступній для загального розуміння формі.

Таким чином, Конституційний Суд України, забезпечуючи верховенство Конституції України, виходить з позицій верховенства права і цим забезпечує його дію в державі. Верховенство права і верховенство Конституції України — поняття взаємопов'язані. Адже Конституція, по суті, є скарбницею соціально-правових цінностей, закріплених у ній волею народу заради гідного життя.

Окрім забезпечення верховенства Конституції, Суд має її захищати. Можна стверджувати, що, власне, вся діяльність Суду спрямована на охорону Основного Закону, і це буде правильно, оскільки мірилом його контрольної та інтерпретаційної діяльності є положення Конституції. Зокрема, стосовно захисту Конституції в одному зі своїх рішень (№ 3-рп/2000 від 27 березня 2000 року (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) Суд зазначив, що на реалізацію волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні при внесенні змін до Основного Закону має бути дотримана збалансованість дій Президента, народних депутатів, Верховної Ради України.

Водночас Основний Закон щодо його захисту надав Суду і спеціальні повноваження. Зокрема, відповідно до статті 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Основного Закону розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Суду щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції, а саме коли Суд встановить, що: він не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина; ніщо в законопроекті не спрямовано на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України. Окрім того, Суд покликаний забезпечувати стабільність Конституції. Він усуває прояви штурмівщини при

внесенні до неї змін. Суд не дасть позитивного висновку стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції, якщо виявить, що він уже розглядався Верховною Радою України, але закон не був прийнятий і з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту минуло менше року. На теоретичному рівні можна було б дискутувати стосовно доцільності надання цих повноважень Суду, але на практиці це виправдано, оскільки є вагомою додатковою гарантією збереження вибудованого Україною демократичного ладу і забезпечення стабільності самої Конституції.

Захист прав і свобод людини

Діяльність Суду в основному спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Окрім розгляду прямих звернень з цих питань, Суд в інших справах стежить за тим, щоб навіть в опосередкованих формах у правових актах не допускалося їх порушень. При цьому Суд за своїм призначенням не є спеціалізованим у цій сфері державним органом. Таку функцію він виконує, маючи завдання гарантувати верховенство Конституції, основу якої саме і становить правовий статус людини і громадянина.

Права і свободи Суд захищає шляхом: оцінки конституційності законів та інших підконтрольних йому правових актів органів влади, чинних і тих, що узгоджуються Верховною Радою, міжнародних договорів; офіційного тлумачення Конституції та законів України; перевірки законопроектів про внесення змін до Конституції на предмет неприпустимості в них положень, які б скасовували чи обмежували права і свободи людини і громадянина.

Що стосується останнього повноваження, то воно є унікальним. Тут Суду дано право на час дії Конституції гарантувати недоторканність закріплених у ній прав і свобод. Це дуже важлива запорука демократії, оскільки навіть шляхом внесення змін до Основного Закону ніхто не зможе завдати шкоди демократичним здобуткам у сфері прав і свобод. Покладення цих повноважень на Суд є виправданим, він не є суб'єктом права внесення змін до Конституції і має можливість об'єктивно оцінювати в цьому аспекті законопроекти Президента України або не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Окрім того, що дуже важливо, тут Суд, по суті, захищає інтереси всього народу, оскільки зміни до Конституції з питань, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини і громадянина, не передбачають затвердження на всеукраїнському референдумі.

Водночас усе наполегливіше порушується питання про розширення повноважень Суду в сфері захисту прав і свобод людини. Власне, йдеться про запровадження інституту конституційної скарги — одного з важливих засобів захисту конституційних прав і свобод громадян. Інститут конституційної скарги дає можливість громадянину або об'єднанню громадян звернутися до Суду з приводу порушення їхніх конституційних прав і свобод законом, який застосовувався або має застосовуватися у конкретній справі в судах загальної юрисдикції чи в інших органах. І Суд має вирішити питання щодо конституційності цього закону. Якщо він визнає його неконституційним, то справа громадянина повинна бути переглянута компетентним органом у звичайному порядку. Тобто тут Судом здійснюється звичайний конституційний контроль, а права і свободи громадян, які звертаються зі скаргами, захищаються шляхом визнання неконституційними законів (найбільш поширена модель конституційної скарги).

Безумовно, було б демократично надати можливість звертатися безпосередньо до Конституційного Суду України з приводу конституційності законів, інших правових актів усім, хто проживає в Україні. Але наскільки це буде ефективно в цілому для здійснення конституційного контролю в Україні, для захисту прав і свобод людини зокрема? Досвід Латвії свідчить, що протягом першого року після запровадження конституційної скарги (2001 рік) звернень до Конституційного Суду надійшло більше, ніж за попередні чотири з половиною роки. При цьому щодо їх переважної більшості приймалися рішення про відмову у відкритті провадження. До Конституційного Трибуналу Польщі у 2001 році надійшло близько 2,5 тисячі конституційних скарг, з яких усього щодо 26 було відкрито провадження і лише щодо чотирьох встановлено неконституційність закону або іншого правового акта. У Росії щорічно до Конституційного Суду надходить понад 12 тисяч конституційних скарг, з яких на пленарні засідання потрапляє менше трьох відсотків, більшість з яких не задовольняється. Тобто про ефективність конституційного контролю шляхом розгляду таких скарг говорити зарано.

Однак це не означає, що не треба вирішувати питання про запровадження інституту конституційної скарги. Варто шукати таку її модель, яка для нас була б прийнятнішою: ту, що передбачає оскарження тільки конституційності законів чи інших правових актів, або ту, яка передбачає оскарження дій суду чи адміністративного органу, які застосували правову норму у спосіб, що суперечить Конституції. А, можливо, піти німецьким шляхом і допустити внесення скарги не тільки щодо конституційності правових норм, а й щодо конституційності їх застосування судами та іншими адміністративними органами. Але при цьому треба враховувати, що в Німеччині, окрім Федерального Конституційного Суду, конституційні суди діють ще й у 16 землях.

Як показує досвід конституційних судів зарубіжних країн, практика застосування конституційної скарги є дуже місткою і багатогранною. Розширюється коло суб'єктів права звернення з такою скаргою, ними стають і юридичні особи, права яких визначені в Конституції (політичні партії, профспілки, релігійні організації). Поручено питання і про юридичних осіб, заснованих на праві приватної власності, адже Конституція закріпила і захищає це право. На практиці виявляється, що конституційні суди змушені розглядати скарги не тільки щодо порушення конституційних прав і свобод, а й тих, які прямо в Конституції не зазначені, але впливають з її положень, а це, по суті, — весь спектр прав і свобод людини.

Треба визнати, що нинішня модель українського конституційного судочинства значною мірою компенсує відсутність у ній інституту конституційної скарги. Так, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також юридичні особи мають право звертатися до Суду з приводу офіційного тлумачення як Конституції, так і законів України, чого немає в країнах, де діє інститут конституційної скарги. Рішення Суду з приводу офіційного тлумачення та з приводу конституційності законів та інших актів однаковою мірою обов'язкові до виконання і є підставою для відновлення порушених прав і свобод громадян. Окрім того, питання конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі — АРК) з приводу прав і свобод за ініціативою громадян можуть розглядатися шляхом звернення до Суду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, народних депутатів України. Суди загальної юрисдикції у разі виникнення під час розгляду

справ сумніву щодо конституційності закону чи іншого правового акта можуть звертатися до Верховного Суду України з приводу внесення відповідного подання до Конституційного Суду України. Водночас треба зазначити, що у світовій практиці не існує моделі конституційного контролю, де передбачалося б право громадян звертатися до Конституційного Суду як з приводу тлумачення закону, так і з приводу визнання його неконституційним.

Отже, ми не можемо стверджувати, що відсутність в українській моделі конституційного контролю інституту конституційної скарги є прогалиною у сфері захисту прав і свобод людини. Законодавець зупинився на такій моделі з підстав доцільності її для України, з міркувань, що вона дозволяє охопити цілий комплекс питань, у тому числі тих, що стосуються захисту прав і свобод людини. Усвідомлюючи необхідність запровадження конституційної скарги, ми маємо враховувати, що це змусить переглянути функції Суду, зокрема можливість здійснення ним офіційного тлумачення законів України, і з'ясувати, наскільки це виправдано на нинішньому етапі державного будівництва. Врешті-решт, запровадження конституційної скарги зумовить зміни у структурі Суду і навіть у моделі конституційного судочинства.

Інтерпретаційна діяльність

У процесі формування демократичної правової держави роль інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду значно зростає, в чому ми неодноразово переконувалися. Шляхом тлумачення Суд повинен не просто з'ясувати і роз'яснити норму Конституції чи закону як її задумав законодавець, а й дати її розуміння виходячи з нинішніх потреб життя. Відносини у суспільстві, уявлення про права і свободи весь час змінюються, і неможливо в деталях постійно відображати ці зміни в Конституції або навіть у законах. Тому, якщо Конституційний Суд, даючи розуміння норми Конституції чи закону, не буде враховувати веління часу, то він своїми рішеннями та правовими позиціями гальмуватиме розвиток суспільних відносин, а відтак, і демократичних процесів. Треба враховувати, що до такого динамічного тлумачення законів Суд спонукає дія принципу верховенства права, який передбачає, щоб закони були правовими, тобто завжди справедливими в часі. Тому Суд, здійснюючи офіційне тлумачення, повинен бути на вістрі розвитку суспільних відносин, володіти сучасними уявленнями про справедливість, добро та інші моральні цінності. Доречно зазначити, що цінність Конституції США вчені цієї країни вбачають і в тому, що в її нечітко виписані положення кожне покоління може вкладати те, що відповідає його часу.

Натомість деякі вітчизняні вчені продовжують застерігати, що при офіційному тлумаченні Конституційний Суд не повинен виходити за межі «букви» закону. Але на практиці, по-перше, важко визначити ці межі, а по-друге, процес тлумачення є таким же творчим, як і нормотворення. Треба враховувати, що Суду доводиться інтерпретувати не тільки норми-правила, а й норми-цілі, норми-принципи, норми-дефініції, які, власне, відображають не стільки «букву», скільки «дух» Конституції. Суд, здійснюючи їх інтерпретацію, має враховувати багато правових, а також існуючих економічних, соціальних і політичних факторів. При цьому судді діють на підставі своєї правової свідомості, світогляду і використовують власні варіанти вирішення питання. Вони мають свободу вибору. Виходячи з цього можна вважати, що офіційне тлумачення Судом Конституції і законів має правотворчий характер. Тому надання Суду права офіційно тлумачити Конституцію і зако-

ни означає надання йому права розвивати конституційно-правову доктрину. Взагалі, не треба боятися певної правотворчої діяльності Суду. В Англії та деяких інших країнах англосаксонської правової сім'ї правом є те, що більшою мірою міститься в рішеннях судів. Врешті, маємо визнати, що судове право (право, яке створюється судовою практикою) прийшло і до нас. Але в Україні воно має інтерпретаційний характер, тобто створене у результаті інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду і Європейського суду з прав людини.

Існують думки, що було б краще, якби офіційне тлумачення законів здійснювала Верховна Рада України, тобто орган, який їх приймає. Проте досвід діяльності Конституційного Суду України свідчить, що надання йому цих повноважень цілком себе виправдало. Тут, перш за все, треба враховувати, що після прийняття закону він «відривається» від свого творця і починає самостійне життя. Не можна заперечувати, що інколи закон є результатом політичного компромісу, а не об'єктивним регулятором суспільних відносин. Треба враховувати і змінність складу Верховної Ради України. Ці та інші фактори не дають підстав вважати, що парламентарі добре знають, що хотіли вкласти в те чи інше положення закону. Це неодноразово підтверджувалося, коли Суду необхідно було з'ясувати думку Парламенту з приводу норми, що потребує тлумачення.

На користь тлумачення Конституційним Судом України законів слугує й одночасна перевірка їх на конституційність. Суд не може інтерпретувати норму закону, яка не відповідає Конституції. Отже, в інтересах побудови демократичної правової держави, забезпечення прав і свобод людини потрібно, щоб на нинішньому етапі суспільного розвитку офіційне тлумачення законів здійснювалося Конституційним Судом України як не залежним від законодавчої і виконавчої влади органом.

Інтерпретація права є основою діяльності Суду. Будь-якому рішення чи висновку Суду передуює процес з'ясування суті всіх правових норм, на яких вони базуються. Методологічно тлумачення є настільки складним процесом, що досі у світовій практиці конституційного судочинства не визначено, чи може взагалі воно здійснюватися за усталеними правилами або принципами. Безумовно, ці правила й принципи напрацьовуються, але здебільшого вони є суперечливими в застосуванні. Прикладом є правило «чіткого значення», згідно з яким суди повинні так тлумачити норму права, щоб вона набула чіткого змісту. Але бувають випадки, коли, прагнучи досягти чіткості норми, Суд доходить висновку, що краще такої чіткості не надавати, оскільки це матиме більш негативні наслідки, ніж спричинені недостатнім її розумінням.

Суперечності доводиться долати Суду і в застосуванні історичного способу тлумачення, тобто звертатися до історії творення та застосування нормативного акта. Витлумачити акт водночас у дусі минулого (особливо, коли воно далеке) і сьогодення важко, а інколи неможливо. Відтак, застосовується вільне тлумачення, коли норма трактується в дусі часу, як вимагають реалії життя. Зарубіжна практика свідчить, що принцип вільного тлумачення необхідний, перш за все, щодо норм Конституції, оскільки робить її живим, сучасним, основним законом суспільного буття.

Отже, на нашу думку, інтерпретаційна діяльність Суду є такою формою діяльності, яка сприяє розвитку права. Але це не означає, що Суд є суперником законодавця — він лише сприяє розвитку права, базуючись на конституційних положеннях і принципі верховенства права. З огляду на те, що Суд є єдиним офіційним інтерпретатором Конституції і законів України, а

його діяльність ґрунтується на верховенстві права, можна вважати, що в державі саме він має інтерпретаційну владу.

Взагалі, якщо говорити про інтерпретаційну діяльність, то, як правильно зазначив академік Ю. Тодика, в інтелектуальному аспекті — це один з найскладніших видів державної діяльності, оскільки потребує високого наукового потенціалу, знань правозастосовної практики, бачення тенденцій розвитку державно-правових відносин, широкого діапазону юридичного мислення не тільки щодо норм національної правової системи, а й стосовно зарубіжного законодавства. Тому від рівня інтелектуального потенціалу суб'єктів інтерпретаційної діяльності значною мірою залежить формування демократичних засад суспільства, розвиток правових доктрин і законодавства.

Арбітражна функція суду

Для утвердження демократичної правової держави, забезпечення стабільності конституційного ладу важливе значення має контроль за дотриманням принципу поділу влади, з тим щоб жодна з її гілок не могла узурпувати повноваження іншої. Функціонально Конституційний Суд є тим органом, який має бути арбітром у суперечках органів державної влади стосовно їх компетенції. І він цю функцію частково здійснює шляхом перевірки на відповідність Конституції законів та інших нормативно-правових актів, якими встановлюються повноваження зазначених органів, а частково — шляхом тлумачення Конституції та законів України. Але, на наш погляд, такі повноваження Конституційного Суду щодо розв'язання компетенційних спорів є неадекватними щодо його ролі як органу конституційного контролю в правовій, демократичній державі. Дія принципу поділу державної влади, запровадження місцевого самоврядування потребують повноцінного конституційного контролю в цій сфері, у тому числі вирішення суперечок щодо визначених Конституцією України меж у здійсненні влади як між конституційними органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

Сьогодні звернутися до Конституційного Суду України за наявності спору щодо повноважень можуть тільки п'ять суб'єктів права на конституційне подання — Президент України, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд та Верховна Рада АРК. Інші конституційні органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування за наявності спорів стосовно повноважень прямо звертатися до Конституційного Суду України не можуть.

Потребу у вирішенні компетенційних спорів не компенсують навіть такі неординарні положення Закону про Конституційний Суд України, які дають кожному із зазначених п'яти суб'єктів права на конституційне подання, можливість ставити запитання, а Суду розглядати їх на будь-якій стадії конституційного провадження, якщо у цих суб'єктів є підстави вважати, що рішення Суду у тій чи іншій справі може вплинути на обсяг повноважень того чи іншого конституційного органу державної влади, органу влади АРК чи органу місцевого самоврядування.

Повноцінна діяльність Суду з вирішення спорів щодо компетенції потребує, окрім оцінки конституційності закону чи іншого підконтрольного Суду акта, ще й правової оцінки бездіяльності органу чи його правових дій без видання необхідного акта, що призводить до порушення положень Конституції щодо компетенції. Тому доцільно в Конституції України чіткіше визначити арбітражну функцію Конституційного Суду України. При цьому треба

враховувати, що здебільшого завдяки цій функції Конституційного Суду України має забезпечуватися стабільність у державі, дотримання органами законодавчої і виконавчої влади своїх повноважень.

Юридична сила рішень суду

Юридична сила рішень має бути адекватною завданням щодо забезпечення на найвищому рівні конституційного контролю. Вона впливає з правового статусу єдиного органу конституційної юрисдикції і відображає його особливості.

Незважаючи на десятилітню діяльність Суду, єдиного уявлення про його правову природу ще немає. Якщо виходити з процесуальних форм здійснення конституційного контролю, статусу суддів, то його можна вважати органом судової влади. Якщо за основу брати його функції (контрольну, інтерпретаційну), то можна стверджувати, що він є органом, який діє за межами трьох гілок влади, оскільки має забезпечувати дотримання ними конституційної законності. Тому деякі вчені вважають, що Конституційний Суд України взагалі треба віднести до особливої, четвертої, гілки влади — контрольної-наглядової. З наведеного можна зробити висновок, що Конституційний Суд є надзвичайно специфічним державним органом, який увібрав риси, характерні як для органу правосуддя, так і для органів інших гілок влади.

Специфічність Суду виявляється і в юридичній силі рішень. Стаття 150 Конституції України визнає їх обов'язковими до виконання на всій території України, остаточними і такими, що не можуть бути оскаржені. Їх не може скасувати жоден орган державної влади, вони не можуть бути переглянуті навіть самим Судом (за винятком виявлення нових обставин).

Зокрема, Суд приймає рішення щодо конституційності законів та інших підконтрольних йому актів, може визнавати їх повністю чи в окремії частині неконституційними, якщо: а) вони не відповідають Основному Закону; б) була порушена встановлена ним процедура їх розгляду, ухвалення, або набрання ними чинності. Такі значні підстави для визнання акта неконституційним, а також відсутність потреби у скасуванні акта органом, який його видав, свідчать про великі можливості рішень Суду.

Суд, визнаючи закон або інший нормативно-правовий акт неконституційним, керується положеннями Конституції, яка в ієрархії нормативно-правових актів має найвищу юридичну силу. Рішення Суду про неконституційність акта не може бути подолане шляхом прийняття повторного акта подібного змісту відповідним органом влади. Взагалі, такі рішення мають убезпечити спроби будь-якого органу шляхом прийняття правового акта, в тому числі закону, подолати встановлені Судом підстави неконституційності. Тому рішення Суду щодо неконституційності законів та інших нормативно-правових актів можна вважати такими, що за юридичною силою стоять вище за закони.

Що стосується юридичної сили рішень Суду про офіційне тлумачення Конституції України, то можна вважати, що вони прирівнюються до юридичної сили самої Конституції. Адже у рішенні про офіційне тлумачення викладається з'ясований зміст норми Конституції України, який стає частиною самої норми, а рішення Суду, як і сама норма, є обов'язковими до виконання. Щоправда, опоненти можуть зазначити, що визнання такої юридичної сили цих рішень Суду дає підстави вважати, що інтерпретаційним шляхом можуть здійснюватися зміни до конституції, а це є прерогативою

народу і парламенту України. Їм можна відповісти, посилаючись на практику Верховного Суду США. Право здійснювати контроль за конституційністю законів та діями інших двох гілок влади він здобув самотужки у 1803 році шляхом тлумачення положень Конституції США і, реалізуючи ці повноваження протягом більш як 200 років, сприяє стабільності Конституції США.

Юридичну силу рішень Конституційного Суду України щодо тлумачення законів також можна вважати вищою за юридичну силу самого закону. Мотивувати такий висновок можемо тим, що, здійснюючи тлумачення норми закону, Суд обов'язково орієнтується на відповідні конституційні положення, перевіряє її на відповідність Конституції, базується на принципі верховенства права. І тому подолати результати офіційного тлумачення норми закону, визнати їх неналежними неможливо. Хіба що законодавець може внести зміни до витлумаченої норми або скасувати її.

Юридична сила рішень Конституційного Суду України базується на їх обов'язковості. Одні рішення припиняють регулювання певних суспільних відносин (шляхом визнання неконституційним акта), інші вдосконалюють регулювання (шляхом офіційного тлумачення), і всі вони обов'язкові до виконання. Однак у науковому середовищі, а відтак, і в законодавстві, щодо нормативного характеру рішень Суду існує невизначеність, хоча як судові, так і інтерпретаційно-правові прецеденти (практика Європейського суду з прав людини) вважаються формою вираження права.

Суд у своїй діяльності зв'язаний попередніми рішеннями. Як уже зазначалося, він не може ні скасувати, ні переглянути їх. Щодо забезпечення верховенства і стабільності Конституції — це позитивний факт. Але, на жаль, від помилок у роботі не застрахований ніхто. Інколи недостатня з'ясованість Судом положень Конституції чи законів або зміна реалій життя потребують відходу від попередніх рішень (правових позицій) Суду, але цього закон не передбачає. І тут варто звернутися до досвіду Англії як країни прецедентного права, зважаючи на прецедентний характер рішень (правових позицій) Конституційного Суду України. Питання про необхідність відмови, у виняткових випадках, від своїх рішень тривалий час турбувало суди країни. До цього спонукали безвихідні ситуації, в які вони потрапляли, вирішуючи справи. Врешті, у 1966 році Палата лордів (вища судова інстанція Англії) змушена була відмовитися від принципу зв'язаності власними попередніми рішеннями і передбачила підстави відходу від них. Вважаємо, що інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України має також базуватися на принципах повторюваності і розвитку, а, окрім того, у виняткових випадках Суд повинен мати право відходити від попередніх правових позицій.

Виконання рішень суду

У цій царині також багато проблем. По-перше, через її недостатнє нормативне регулювання не всі суб'єкти правовідносин усвідомлюють реальну силу рішень Суду (в тому числі правових позицій), їх дію як у часі, так і в просторі.

По-друге, на відміну від судів загальної юрисдикції, механізму примусового виконання рішень Конституційного Суду України законодавством не передбачено. Сьогодні виконання рішень Суду, по суті, базується на правосвідомості посадових осіб.

Є очевидним, що виконання рішень Суду в частині вирішення правового спору, визнання нормативно-правового акта неконституційним повинно забезпечуватися відповідним механізмом, який має враховувати особливості правового статусу тих суб'єктів, яким адресуються ці рішення Суду. Що стосується рішень Суду з приводу офіційного тлумачення Конституції чи законів України, то вони, будучи, по суті, частиною цих нормативно-правових актів, повинні виконуватися відповідно до того, як виконуються Конституція і закони, а особи, які їх ігнорують, — на загальних підставах нести встановлену законодавством відповідальність.

По-третє, проблема виконання рішень Суду тісно пов'язана з проблемою дотримання положень самої Конституції, адже всі рішення Суду базуються на ній. Попри обов'язок посадовців неухильно дотримуватися норм Основного Закону держави, конституційний нігілізм у державі має місце, особливо у період гострої політичної боротьби. Тому відповідальність за невиконання рішень Суду необхідно встановлювати. Можна було б це зробити у формі конституційного штрафу, який не належав ні до кримінальної, ні до адміністративної відповідальності і міг застосовуватися як до всіх посадових осіб держави, в тому числі до тих, які користуються правом недоторканності, так і до юридичних осіб. Що стосується практики виконання рішень конституційних судів в інших країнах, то в Австрії, наприклад, виконання частини рішень Конституційного Суду покладається на Президента, який для цього може застосовувати навіть збройні сили. А колишній Президент США Д. Ейзенхауер таку можливість використав, направивши у 1957 році до штату Арканзас федеральні війська для виконання рішення Верховного Суду з приводу десеєграції шкільного навчання (усунення примусового поділу школярів за расовою ознакою).

Щодо статусу судді

Ключове значення для об'єктивного конституційного судочинства має правовий статус судді, зокрема, забезпечення його незалежності та недоторканності. Одним із факторів незалежності судді є порядок його призначення. В Україні запроваджена досить демократична процедура формування Конституційного Суду. Право призначати суддів однаковою мірою мають три суб'єкти державно-правових відносин — парламент, Президент України, з'їзд суддів. Для порівняння зазначимо, що в Німеччині члени Федерального Конституційного Суду обираються лише парламентом (порівну бундестагом і бундесратом), а в Росії та Польщі — взагалі однією палатою парламенту (відповідно Радою Федерації і Сеймом).

Однак у питаннях забезпечення недоторканності судді конституційного суду — основного елемента його незалежності — ми поступаємося. Конституція України, на жаль, нечітко визначила імунітет судді від кримінальних переслідувань. Для порівняння, скажімо, в Литві суддя Конституційного Суду має такий самий рівень недоторканності, як член парламенту. Він не може бути без згоди Сейму притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або іншим шляхом обмежений у свободі. Суддя Конституційного Трибуналу Польщі також убезпечений від безпідставних кримінальних переслідувань і позбавлення свободи, але тут рівень довіри до суду ще вищий, оскільки згода на притягнення судді до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт дається самим Конституційним Трибуналом. У Македонії рішення про недоторканність судді Конституційного Суду приймається самим Конституційним Судом.

Але об'єктивне та ефективне конституційне судочинство залежить не тільки від рівня недоторканності суддів. Вони повинні володіти низкою професійних, розумових і моральних якостей. І хоча суддя не несе юридичної відповідальності за результати голосування в суді, він має бути відповідальною людиною, що обумовлює обдуманість і виваженість його позицій при вирішенні спорів. Тому, окрім наявних формальних критеріїв підбору суддів, треба в законодавчому порядку закріпити і критерії якості, які давали б можливість формувати склад суду за всіма необхідними професійними та моральними ознаками.

Зважаючи на надзвичайну важливість для держави і суспільства рішень Конституційного Суду конституції багатьох країн визначають критерії підбору суддів — не тільки формальні, а й якісні. Конституція Білорусі передбачає підбір «висококваліфікованих спеціалістів у галузі права, які, як правило, мають вчений ступінь». Конституція Болгарії вимагає, щоб судді Конституційного Суду були «юристами з високими професійними і моральними якостями», а Конституція Польщі — щоб вони «вирізнялися своїми юридичними пізнаннями». За Конституцією Ірландії, захищаючи Основний Закон, суддя зобов'язаний діяти «без страху і пристрастей, прив'язаності чи злого умислу проти будь-кого».

Суд і політика

Час від часу з боку засобів масової інформації, а то й з парламентської трибуни лунають докори щодо політичного характеру рішень Суду. При цьому їх автори посилаються на положення Конституції, що судді мають бути незалежними, не належати до політичних партій і не брати участі у будь-якій політичній діяльності. Тобто можна стверджувати, що в суспільстві вкорінювалося переконання, що Суд і судді не повинні займатися політикою. Але не все так просто. По-перше, законодавець не дав визначення, що є політикою чи політичною діяльністю, тобто того, чим не мають права займатися судді. По-друге, політика і право є взаємопов'язаними категоріями і обумовлюють одне одного. А, по-третє, треба враховувати специфічний статус Суду, засади і предмет його діяльності.

У грецькій мові «політика» — це мистецтво управління державою, державна діяльність. В українських енциклопедичних словниках цим терміном визначається організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована на досягнення, утримання і реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб, а також система цілей та засобів їх досягнення у сфері внутрішнього і зовнішнього життя держави. Тобто у нас політику розуміють і як діяльність індивідів, соціальних груп у досягненні своїх владних інтересів, і як діяльність самої держави або її органів у реалізації поставлених цілей і завдань.

Під правом треба розуміти систему загальнообов'язкових норм, які регулюють відносини в суспільстві і державі. Йому притаманна економічна, соціальна, політична та інші функції. Сутність права зумовлена характером суспільно-економічного ладу, політичної організації держави. Отже, можна сказати, що політика і політична діяльність впливають на розвиток права, а право — на них.

Конституційний Суд як орган держави у механізмі здійснення влади має систему цілей (забезпечення верховенства Конституції, верховенства права, захист прав і свобод людини тощо), які він реалізує засобами судочинства

шляхом застосування права. Тобто ми можемо стверджувати, що суд, у межах визначених функцій і повноважень, здійснює державну політику, і судді беруть у ній активну і безпосередню участь. Окрім того, ми маємо враховувати, що в конституційному праві, порівняно з іншими галузями права, політика найбільш виражена, адже воно регулює відносини, пов'язані з організацією та здійсненням публічної влади. Варто звернути увагу і на те, що Конституційний Суд може розглядати звернення політичних партій (їх керівників органів як юридичних осіб) і шляхом офіційного тлумачення Конституції та законів забезпечувати реалізацію чи захист їх прав.

Отже, Конституційний Суд як орган держави є суб'єктом політичної системи суспільства, а його діяльність базується на Конституції України, яка за своєю суттю є політико-правовим актом. Прийняття Конституції обумовлювалося як соціально-економічними, так і політичними факторами, а головними її питаннями є питання влади, форм власності, устрою держави, статусу особи тощо.

Політичний зміст Конституції і конституційного права є предметом рішень Конституційного Суду України, тому в багатьох випадках він виконує, по суті, функції арбітра в політиці. І це не повинно сьогодні викликати подив. У європейських демократіях спір стосовно прийнятності конституційного судочинства давно закінчився на користь останнього, оскільки, власне, без нього проблемою стане існування самої демократії. Але скрізь переконались, що непохитним правилом у діяльності конституційних судів має бути їх незалежність від будь-яких політичних сил, що дає їм можливість бути об'єктивними.

Отже, хочемо ми того чи ні, а потрібно визнати, що конституційна юстиція є політизованою, а політика — юридизованою. Наші німецькі колеги вважають, що політизації юстиції та юридизації політики ніщо не може перешкодити і ці процеси не треба розглядати як якесь лихо. Навпаки, завдяки конституційному судочинству політика сама стає більш прогнозованою. Конституційний Суд правовими формами і засобами сприяє тому, щоб у державно-правовій практиці політичні рішення приймалися в рамках Основного Закону, щоб вони не домінували над правом.

Водночас Суд у своїй діяльності ретельно стежить, щоб самому не бути втягнутим у політичні суперечки. Так, у 2000 році Суд з цих підстав припинив провадження у справі за конституційним поданням 57 і 69 народних депутатів України щодо визнання неконституційними актів, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні Українського дому (за непідвідомчістю). Мотивуючи необхідність застосування політичної доцільності, а не права, Суд у 1998 році не став розглядати спір щодо конституційності положень частини п'ятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» в частині визначення кількості голосів виборців (у відсотках), яка давала б право спискам кандидатів у депутати від партій і блоків брати участь у розподілі депутатських мандатів.

Зрештою, нам треба відповісти і на запитання: як розуміти заборону судді брати участь у «будь-якій політичній діяльності»? На нашу думку, в основу тут треба покласти суб'єктивний фактор — недопустимість для судді мати власні політичні інтереси, перш за все щодо здійснення влади у державі, і реалізовувати їх у будь-якій формі чи у будь-який спосіб. Безумовно, суддя не може належати до якоїсь політичної партії, брати участь у політичних акціях, підтримувати своєю позицією у справі конкретну політичну силу. Але водночас не варто ту чи іншу позицію судді при розгляді справи оцінювати як політичну з тих лише підстав, що вона збігається з інтересами якоїсь

партії. Позиція судді завжди базується на праві, він її обґрунтовує в засіданні, і вона завжди тією чи іншою мірою збігатиметься з інтересами одних і суперечитиме інтересам інших політичних сил. Тому в громадській думці на цій підставі дуже легко можуть виникнути підозри щодо політичної прихильності того чи іншого судді або Суду в цілому. Разом з тим треба відверто сказати, що жоден конституційний суд не застрахований від недостатньо виважених рішень, і причин як організаційного, так і методологічного, теоретичного чи оціночного характеру для цього може бути багато. Але головним фактором об'єктивності рішень суду, на наш погляд, є все-таки реальна незалежність судді.

* * *

За десятирічний період діяльності Конституційний Суд України підтвердив своє призначення як одного з найважливіших інститутів демократичної правової держави. Його рішення посідають все більш значуще місце в українському праві, вони є провідниками принципу верховенства права, захищають Конституцію України, права і свободи людини, значною мірою визначають конституційні відносини в державі. Водночас виявилися і проблемні питання в його діяльності, які потребують вирішення. До вже розглянутих можна було б додати необхідність вирішення в законодавчому порядку питань щодо: забезпечення безперервного функціонування Суду; запровадження палатної форми слухання справ; надання можливості Суду в певних випадках самому визначати строки набрання чинності своїми рішеннями або встановлювати відстрочку їх виконання; запровадження поетапного оновлення Суду; збільшення вікової межі і строку перебування судді на посаді (що є важливим фактором його незалежності); спрощення порядку звернення судів загальної юрисдикції до Конституційного Суду України з питань перевірки конституційності законів, які ними застосовуються при розгляді справ; прийняття рішень з приводу тлумачення Конституції України кваліфікованою більшістю (дві третини голосів) суддів тощо.

На наш погляд, вирішення зазначених питань дасть можливість суттєво вдосконалити існуючу модель конституційного судочинства, підвищити ефективність діяльності Суду в забезпеченні верховенства Конституції, стабільності конституційного ладу, конституційних прав і свобод людини.

Використана література

1. Конституція України / Верховна Рада України: Офіц. вид. — К., 2006. — 160 с.
2. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Вісник Конституційного Суду України. — 1997. — № 1. — С. 41—65.
3. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Макларов. — М., 2001. — 592 с.
4. Федеральный Конституционный Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». — М., 2006. — 48 с.
5. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999.
6. Бернхейм В. Вступ до права та правової системи США. — К., 1999 — 554 с.
7. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие для вузов. — М., 1998. — 383 с.
8. Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. — М.: Спартак, 1998. — 283 с.
9. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии / Отв. ред. А.М. Митюков. — М., 1998.
10. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. — М.: НОРМА, 1996. — 520 с.

11. Селіванов А.О. Верховенство права в конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції. — К.—Х., 2006 — 400 с.
12. Сравнительное конституционное право / Под ред. В.Е. Чиркина — М., 1996 — 723 с.
13. Тесленко М.В. Судебный конституционный контроль в Украине. Монография / Вступ. статья В. Ф. Погорилко. — К.: Ин-т гос-ва и права им. В.И. Корецкого НАН Украины, 2001.
14. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник — М., 1995 — 446 с.
15. Тодика Ю.М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика. — Х., 2001. — 328 с.
16. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова, 1998. — С. 503
17. Зорькин В.Д.. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2004. — № 12. — С. 5.
18. Тихий В.П. Правотлумачення Конституційного Суду України та правова природа його рішень // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 1. — С. 52.
19. Витрук Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конст. право: восточноевроп. обозрение. — 1999. — № 3 (28). — С. 95—102.
20. Сивицкий В.А. Юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации // Юридический мир. — 2000. — № 9. — С. 44—51.
21. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 24—32.
22. Рабінович П. Верховенство права (за матеріалами практики Страсбурзького суду та Конституційного Суду України) // Вісник Академії правових наук України. — 2006. — № 2. — С. 3—15.
23. Зорькин В. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении верховенства права // Конституционное правосудие в новом тысячелетии: Альманах. — Ереван, 2004. — С. 35—48.
24. Цвік М.В. Верховенство права в контексті прав людини / Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. — У 2-х ч. — Х., 2000. — Ч. 1. — С. 49—53.

ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ЙОГО РІШЕНЬ

В. Тихий,

академік АПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Згідно з Конституцією України до повноважень Конституційного Суду України (далі — КСУ) належить:

1) вирішення питань 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 частина перша статті 150);

2) надання висновків 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), про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до Конституції України (стаття 159) та про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (пункт 28 частини першої статті 85);

3) перевірка справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту і надання висновку щодо додержання конституційної процедури її розслідування і розгляду (частина шоста статті 111, частина друга статті 151);

4) офіційне тлумачення Конституції України та законів України (пункт 2 частини першої статті 150).

Відповідно до статті 103 Конституції (Основного Закону) України 1978 року (зі змінами і доповненнями) Конституційному Суду і Верховному Суду України належало право законодавчої ініціативи. Практика показала, що при здійсненні цього права Верховний Суд України ставав безпосереднім учасником законодавчої процедури і повинен був разом з Верховною Радою України нести відповідальність за конституційність прийнятих законів. Надання права законодавчої ініціативи КСУ та Верховному Суду України порушує конституційний принцип поділу влади. З метою утвердження верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина, підтримання авторитету, незалежності, безсторонності та неупередженості суду слід виключити можливість надання права законодавчої ініціативи цим судовим органам.

Перевірці відповідності Конституції України (конституційності) підлягають лише ті закони та інші правові акти, які набрали чинності. Тобто оцінка законів та інших правових актів здійснюється КСУ тільки в порядку наступного (репресивного) конституційного судового контролю.

Стосовно надання висновку про відповідність Конституції України міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, та про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України конституційний контроль КСУ має попередній (превентивний) характер.

Не можуть бути об'єктами конституційного контролю КСУ проекти правових актів, крім, відповідно до статті 159 Конституції України, законопроектів про внесення змін до Конституції України. Виходячи з принципу поділу влади (стаття 6 Конституції України) КСУ не має права втручатися в стадії правотворчого (законодавчого) процесу, здійснювати попередній контроль.

За змістом статей 150 і 152 Конституції України об'єктом конституційного контролю можуть бути тільки закони та інші правові акти, які не втратили чинності. Якщо на момент розгляду справи КСУ правовий акт втратив чинність, то Суд здійснює його перевірку на предмет конституційності тільки в тих випадках, коли неможливо поновити конституційні права і свободи людини і громадянина, порушені його застосуванням.

До повноважень КСУ не належать питання законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

КСУ перевіряє відповідність законів та інших правових актів чинній Конституції України і не уповноважений перевіряти відповідність правових актів попередній Конституції України.

Об'єктом конституційного контролю КСУ є тільки ті акти, що мають правове значення, стосуються права і породжують юридичні наслідки. Отже, такі акти, як звернення, заяви, акти політичного характеру, що не мають юридичного значення, не можуть бути об'єктом конституційного контролю.

КСУ не має права перевіряти конституційність положень чинної Конституції України за жодними параметрами, і вони не можуть бути визнані неконституційними. Оскільки розділ XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції встановлює порядок внесення змін до Основного Закону і передбачає при цьому певні обмеження, то об'єктом конституційного контролю є не тільки законопроекти про внесення змін до Конституції (стаття 159 Конституції України), а й закони про внесення до неї змін. Враховуючи, що повноваження КСУ визначаються лише Конституцією, Закон України «Про внесення зміни до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» від 4 серпня 2006 року, яким Верховна Рада України виключила з юрисдикції КСУ питання про відповідність (конституційність) «законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності», суперечить Конституції України (є неконституційним).

КСУ вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) правових актів у вигляді як абстрактного, так і конкретного конституційного контролю. Абстрактний контроль не пов'язаний із застосуванням правового акта, а конкретний контроль, навпаки, здійснюється у зв'язку з конкретними випадками застосування правового акта чи з конкретною діяльністю органів держави і посадових осіб.

Також до компетенції КСУ належить розгляд питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів з погляду як матеріальної, тобто змістової, їх перевірки, так і з формальної, тобто перевірки відповідності встановленої Конституцією процедури їх роз-

гляду, ухвалення або набрання ними чинності та дотримання конституційних повноважень при їх прийнятті.

За радянських часів право офіційного тлумачення Конституції та законів України належало Верховній Раді виходячи з її формального верховенства як вищого представницького органу, наділеного, теж формально, всією повнотою державної влади. Чинна Конституція України закріпила поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6) і з відання Верховної Ради України передала право офіційного тлумачення Конституції та законів України до повноважень КСУ (частина друга статті 147, пункт 2 частини першої статті 150), який визнала єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (частина перша статті 147). Тобто офіційне тлумачення Конституції та законів України є самостійним напрямом діяльності КСУ. Про це свідчить не тільки частина друга статті 147 та пункт 2 частини першої статті 150, а й пункт 6 розділу XV «Перехідні положення» Конституції, згідно з яким Верховна Рада України мала право здійснювати тлумачення законів тільки до створення КСУ.

Збереження за Верховною Радою функції офіційного тлумачення (роз'яснення) Конституції та законів України не тільки створило б небезпеку внесення змін до цих нормативно-правових актів з метою надання їм зворотної дії, а й позбавило рішення КСУ остаточності, спричинило їх перегляд та скасування, підірвало стабільність законодавства, зробило парламент суддею у своїй (власній) справі, що є недопустимим. Якщо Верховна Рада України має намір створити нові правові норми, то вона може це зробити шляхом прийняття закону. У разі незгоди парламенту з рішенням КСУ щодо тлумачення тих чи інших положень закону, він може внести поправки, щоб зробити закон чіткішим, або зовсім змінити його текст та відповідно до Конституції врегулювати ті чи інші суспільні відносини.

Об'єктом офіційного тлумачення КСУ є чинні Конституція та закони України, прийняті як до, так і після набуття чинності Конституцією України. Закони, які не набрали чинності, та закони, що втратили силу, офіційному тлумаченню Конституційним Судом України не підлягають. Однак об'єктом його офіційного тлумачення можуть бути закони або їх окремі положення, що застосовуються у зв'язку з їх переживаючою (ультраактивною) силою.

Оскільки офіційному тлумаченню КСУ підлягають закони, які відповідають Основному Закону, то йому передують з'ясування питання їх відповідності Конституції (конституційності). Якщо виявиться, що закон не відповідає Конституції, суперечить їй, він визнається неконституційним.

У разі різної інтерпретації тих чи інших положень Конституції або законів України, якщо ці інтерпретації не суперечать Основному Закону, конкретизувати такі положення має парламент. Здійснюючи тлумачення у таких випадках, КСУ обмежував би повноваження Верховної Ради.

За результатами розгляду на пленарних засіданнях справ щодо конституційності законів та інших правових актів і щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України КСУ приймає рішення, а у справах з інших питань дає висновки, які рівною мірою є обов'язковими до виконання. Невиконання його рішень і висновків призводить до передбаченої законом відповідальності. Ці акти діють безпосередньо і не потребують підтвердження з боку будь-яких органів державної влади, посадових та службових осіб.

У разі необхідності КСУ може визначити у своєму рішенні порядок і строки його виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення та зажадати від них

письмового підтвердження виконання його рішення (стаття 70 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

КСУ роз'яснив, що положення частини другої статті 70 цього Закону щодо порядку виконання його рішень треба розуміти як право Суду в разі необхідності визначати у своєму рішенні, висновку порядок і строки його виконання та покласти обов'язок забезпечити це виконання на відповідні державні органи. При цьому, незалежно від того, чи визначено в рішенні порядок його виконання, відповідні державні органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону стосовно порядку виконання рішень КСУ (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України)¹. Додаткове визначення у рішеннях порядку їх виконання не скасовує і не підмінює загальну обов'язковість їх виконання².

Рішення й висновки КСУ є остаточними. Це означає, що вони набирають чинності з моменту ухвалення (проголошення) і ніхто, в тому числі й сам Конституційний Суд, скасувати або змінити їх не може.

Рішення і висновки КСУ не можуть бути оскаржені. Разом з тим, якщо особа використала всі національні засоби правового захисту, вона має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна, а отже, й оскаржувати у них рішення КСУ (частина четверта статті 55 Конституції України). Але незалежно від наслідків розгляду такої скарги зазначені органи в жодному разі не мають права скасовувати рішення суду тієї чи іншої держави.

У рішеннях КСУ про невідповідність Конституції України (неконституційність) правових актів вони визнаються нечинними на майбутнє і втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність (частина друга статті 152 Конституції України). Саме з цього часу закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані рішеннями КСУ неконституційними, не підлягають виконанню (застосуванню) як такі, що втратили силу на підставі рішення Конституційного Суду. Адже, як роз'яснив КСУ, «положення частини другої статті 150 Конституції України щодо виконання рішень Конституційного Суду України необхідно розуміти так, що закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані за цими рішеннями неконституційними, не підлягають застосуванню як такі, що відповідно до частини другої статті 152 Конституції України втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (Рішення у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України)³.

Органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці, особи без громадян-

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6. — С. 21.

² Там само.

³ Там само.

ства, юридичні особи не вправі застосовувати чи використовувати правові акти або їх положення, визнані неконституційними¹.

Юридична сила рішення КСУ про визнання правового акта неконституційним не може бути подолана повторним прийняттям цього ж акта. Рішення, якими закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення визнані неконституційними, мають силу нормативно-правового акта. Визнаючи той чи інший нормативно-правовий акт неконституційним і тим самим скасовуючи його, КСУ виконує функцію негативного правотворця. Такі рішення фактично створюють нові правові норми. Вони поширюються на всіх суб'єктів права і породжують для них нові права і обов'язки.

Рішення КСУ про визнання закону чи іншого правового акта неконституційним позбавляє їх обов'язкової сили. Але юридична сила такого рішення не може дорівнювати юридичній силі звичайних законів, оскільки для перегляду положень цього рішення необхідне внесення змін до Конституції України.

Рішення і висновки КСУ мають пряму й негайну дію, а у випадках, передбачених Конституцією України, і зворотну. Згідно зі статтею 58 Конституції рішення КСУ, яке скасовує або пом'якшує відповідальність особи, має зворотну дію.

Визнання правового акта неконституційним є підставою для скасування інших правових актів, які відтворюють або конкретизують його положення.

Правова природа рішень КСУ щодо офіційного тлумачення положень Конституції та законів України є похідною від місця КСУ в системі держави та його компетенції. Правова природа офіційного тлумачення Конституції та законів України полягає в їх з'ясуванні і роз'ясненні, інтерпретації, встановленні дійсного змісту, тобто в певній констатації, а не в їх поправках, змінах чи доповненнях.

Метою офіційного тлумачення КСУ положень Конституції України та законів є встановлення їх однозначного і правильного розуміння та застосування на всій території держави і надання роз'яснення щодо цього.

Змістом офіційного тлумачення положень Конституції та законів України є їх конкретизація, уточнення, деталізація. Це певні норми, а саме — інтерпретаційні, що пояснюють, як розуміти той чи інший термін, вислів або правову норму в цілому, як її застосовувати. Вони сприяють правильній реалізації Конституції та законів України і в цьому аспекті є допоміжними правилами. Їх допоміжний характер виявляється і в тому, що вони не можуть застосовуватись окремо, самостійно, без роз'яснювальних положень Конституції та законів України, діють тільки разом з положеннями, які тлумачилися, і не можуть бути нормативною основою правозастосовних актів. При вирішенні конкретних справ необхідно посилається на правові норми Конституції та законів України як на юридичні підстави для рішення і тільки додатково — на їх офіційні роз'яснення Конституційним Судом.

Функціональне призначення рішень КСУ щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України — це юридичний засіб забезпечення їх правильного і однозначного розуміння і застосування, а отже, й один з юридичних засобів зміцнення конституційної законності, охорони Конституції.

Юридична сила офіційного тлумачення Конституційним Судом положень Конституції та законів України полягає в тому, що воно (тлумачен-

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6. — С. 20.

ня) має державний загальнообов'язковий характер, а це наближає його за юридичною силою до роз'яснюваних положень Конституції та законів України.

Офіційні тлумачення Конституційним Судом положень Конституції та законів України мають вищу юридичну силу порівняно з тлумаченнями, що здійснюються іншими державними органами, посадовими та службовими особами. Адже Конституція України не передбачає автентичного тлумачення ні її положень, ні законів України.

Рішення КСУ щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України як допоміжний акт за своєю юридичною силою розташовується (є суспільно-правовим) за актом, що роз'яснюється, тобто тлумачення положень Конституції — за Конституцією, тлумачення законів — за законами.

Сфера дії (територія, коло осіб і випадки) рішень КСУ про офіційне тлумачення Конституції та законів України збігається зі сферою дії останніх, і вони є нормативними.

Чинність у часі офіційного тлумачення Конституційним Судом Конституції та законів України визначається чинністю норми права, що тлумачиться. Причому тлумачення однієї й тієї самої норми не може змінюватися протягом цього часу, якщо ця норма безпосередньо чи опосередковано не змінювалася.

Офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом має зворотну силу. Її межі визначаються моментом набрання чинності положеннями Конституції та законів України, що інтерпретуються. Адже в процесі здійснення правової норми, яка не змінювалася, її зміст залишається одним і тим самим (незмінним), а офіційне тлумачення тільки встановлює той зміст, який заклад у неї законодавець. Тому норми права завжди мають той зміст, який розкрито офіційними тлумаченнями, і вони повинні застосовуватися відповідно до нього. Якщо офіційному тлумаченню положень Конституції або законів України не відповідають акти їх застосування, останні підлягають скасуванню.

У разі переживаючої сили положень законів України, що інтерпретуються, має місце і «переживання» їх офіційного тлумачення Конституційним Судом України.

Відповідно до Основного Закону тлумачення здійснюється: при вирішенні питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пункт 1 частини першої статті 150); у разі перевірки справи і дачі висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент (частина п'ята статті 111, частина друга статті 151); у разі дачі висновків: про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції або законів України (пункт 28 частини першої статті 85), про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 151), а також щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам її статей 157 і 158. Справа в тому, що застосування Конституції, як і інших норм права, неможливе без її тлумачення. Без тлумачення Конституції, законів України та інших актів неможливо прийняти рішення (висновок), без цього немає і самої конституційної юрисдикції. Але якщо спеціальною метою і результатом офіційного (нормативного) тлумачення Конституції та законів України є саме офіційне (нормативне) тлумачення

цих актів, то безпосередньою метою тлумачення актів, які перевіряються на конституційність, є з'ясування питання про їх відповідність Конституції України (казуальне тлумачення).

Тут не ставиться спеціальна мета тлумачення (роз'яснення) Конституції та законів України — воно є невід'ємною складовою застосування Конституції, засобом вирішення конкретного конституційно-правового спору, аргументом обґрунтування рішення (висновку), супроводжує цей процес і фігурує тільки у мотивувальній частині рішення (висновку) і як самостійне явище не існує.

Незважаючи на те, що це тлумачення норм права є казуальним, воно виходить далеко за межі конкретної справи. Такі рішення КСУ у конкретних справах є прецедентами у сенсі зразків, прикладів розуміння і застосування положень Конституції та законів України. У цих рішеннях нерідко формулюються загальні правові позиції (положення) стосовно інтерпретації тих чи інших норм права. Ці інтерпретації, як і офіційні (нормативні) тлумачення Конституції та законів України, є обов'язковими до виконання, у тому числі і для КСУ. Тому висновки щодо нормативного тлумачення КСУ мають застосовуватися і до його казуального тлумачення.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ В НОВИХ УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ У ДЕРЖАВІ

А. Селіванов,

доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент АПРн України

Верховна Рада України п'ятого скликання за результатами своєї діяльності увійде в історію, перш за все, формальним невиконанням обов'язку щодо своєчасного прийняття присяги у суддів Конституційного Суду України. З листопада 2005 року не було утворено необхідного суддівського складу для розгляду і прийняття рішень конституційної юрисдикції. Держава і суспільство були позбавлені вкрай важливого інструменту для забезпечення конституційності як постійної потреби сучасної політико-правової ситуації в Україні.

Без уваги вищих посадових осіб держави залишилося звернення дев'яти призначених суддів Конституційного Суду України, в якому вони відверто зазначили про відсутність конституційного контролю в державі. За останній період накопичилася безліч справ, які мають бути предметом конституційного провадження, — це сотні конституційних подань і звернень різних суб'єктів права. Вони відображають увесь спектр політичних, економічних і соціальних відносин, що безпосередньо стосуються прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, держави та суспільства.

Суспільство не має можливостей впливу на парламент у разі невиконання ним своєї прямої установчої функції щодо форми конституційної юстиції. Виникає запитання: як бути, коли тривалий час ігнорується створення одного з важливих органів правосуддя? Чи можна без оновленого складу Конституційного Суду України очікувати ґрунтовних оцінок стану конституційності в країні або визначення критеріїв, які обумовили б перспективи спрямування конституційного правосуддя і вибір першочергових пріоритетів його роботи? Ці запитання, природно, виникають не тільки у народних депутатів України нового скликання. Адже ні владні органи, ні громадяни не можуть оцінити стан конституційності, тим більше провести науковий аналіз і зробити висновки щодо конституційності як системи реально діючого права в умовах конституційної стабільності. Саме вона покликана забезпечувати життєдіяльність і охорону чинної Конституції, її верховенство і пряму дію на всій території держави.

Чи варто сьогодні замислюватися над цими питаннями, насамперед, у теоретичному спрямуванні? Держава і громадяни не байдужі до того, як почне функціонувати у новому складі цей важливий орган правосуддя, оскільки він один здатний не тільки здійснювати конституційний контроль, а й створювати умови правового режиму функціонування демократичної правової держави, у якій визначальним принципом формування законодавчої системи є верховенство права.

Важливо зазначити, що в період виборчої кампанії, коли парламент власним волевиявленням відклав призначення трьох суддів, на оцінку характеру й стану конституційності впливали публічно вагомими чинниками. Народний депутат України О. Мороз правильно підкреслював, що треба враховувати глибинні процеси, які стосуються конституційного правосуддя. Саме тому роль останнього у забезпеченні стабільності в державі, збереженні цінностей конституційного реформування влади повинна обов'язково доповнюватися реформою місцевого самоврядування.

Простежимо не тільки логіку формування владних структур, а й правову корекцію їх статусу. В цьому сенсі проявилися різні політико-ідеологічні доктрини, виникла неузгодженість між задекларованими владними органами і юридичними науковими колами різними за суттю концепціями, які не збігалися з тенденціями розвитку масової правосвідомості, орієнтованої на стабільність функціонування держави і суспільства на основі чинної Конституції України. Отже, не випадковим було звернення Президента України до переможців парламентських виборів щодо підписання пакту про стабільність у суспільстві. Відомо, що в публічних заявах політиків висловлювалася різна оцінка режиму конституційності стосовно тієї чи іншої події, що залежало, зокрема, і від кон'юнктури, зумовленої суб'єктивними причинами.

У політичній полеміці окремі вчені-юристи навіть ставили під сумнів ідею створення Конституційного Суду і пропонували через нову редакцію Конституції України ввести, за прикладом зарубіжних країн, невідому українському конституціоналізму Конституційну Раду. З якою метою була оприлюднена ця сумнівна новела, що суперечить національному режиму конституційності в Україні? Чи не здається нам, що псевдореформаторські ідеї швидше здатні руйнувати і без того хитку модель судоустрою через її обтяженість процесуальними недоречностями? Чи не тому вищий орган суддівського самоврядування — Рада суддів України — змушена була звертатися до Президента України з приводу серйозної неузгодженості концепції судово-правової реформи з конституційними вимогами і відсутності в Національній комісії належного представництва фахівців-суддів і вчених-практиків?

Функціонування дієздатного Конституційного Суду України ще раз підтверджує його політико-правову цінність для суспільства, і тому важливим сьогодні є сучасне розуміння стану конституційності в державі. Це особливо важливо для нового складу Верховної Ради України, якій бажано мати ґрунтовні передумови для законодавчої діяльності, що не може починатися без аналізу досягнутого у цій сфері. У будь-якому разі суб'єкти права повинні виходити з такого розуміння конституційності, яке випливає зі змісту Основного Закону держави, його основоположних принципів.

Конституційність набуває особливого значення, обумовлюючи парламентські пріоритети в державному устрої і наявність правлячої коаліції політичних парламентських фракцій. Вона є одним із критеріїв стабільності існування всіх суб'єктів державної влади.

Висновки, до яких треба повернути увагу народних депутатів України, як і всіх суб'єктів влади, пов'язані з напрямками забезпечення конституційності. Це:

— дотримання верховенства Конституції України у формуванні законодавчої системи. Суворі відповідність законам усіх підзаконних актів на всій території України;

— смисла, зміст та виконання законів, а також правореалізуюча діяльність законодавчої, виконавчої і судової влади, місцевого самоврядування мають визначатися правами і свободами людини і громадянина;

— необхідність спеціальної процедури (механізму) виконання кожним суб'єктом влади рішень і висновків Конституційного Суду України у разі визнання закону або будь-якого іншого нормативно-правового акта неконституційним;

— поділ влади передбачає суворе дотримання принципу несумісності депутатської діяльності в парламенті з будь-якою державною посадою і зайняттям комерцією, в тому числі й прихованою (на громадських засадах);

— дотримання і реалізація принципів територіальної цілісності та єдності системи державної влади, суверенітету народу в усіх його проявах, рівноправність усіх націй та народностей, які розуміються під конституційною категорією «Український народ»;

— судові вирішення будь-яких соціально-політичних та інших конфліктів винятково в межах конституційно встановлених інститутів;

— повне і відповідно до вимог Конституції здійснення громадянами своїх прав і свобод, а в майбутньому — і через введення права громадян на конституційну скаргу.

Цей неповний перелік напрямів забезпечення конституційності дещо схожий на умови режиму законності, але обмежуватися лише традиційною інтерпретацією законності означає звужувати правовий режим до діяльності судів та правоохоронних органів. Забезпечення конституційності безпосередньо залежить від ефективної роботи Конституційного Суду України, який з позицій верховенства права встановлює факт відповідності чи невідповідності закону, указу Президента, постанови уряду конституційним вимогам, і це має преюдиціальне значення як для законодавця і судів, так і для всіх суб'єктів права. Заслугує на увагу те, що діяльність Конституційного Суду завжди спрямована на встановлення зв'язку між текстом Конституції України та економічними, політичними, соціальними, національними інтересами. Правові позиції, викладені в його рішеннях, створюють базис для норм усього законодавства і судових актів.

Варто наголосити, що держава, маючи такий важливий інститут конституційного контролю, здатний утримувати конституційну стабільність у суспільстві, повинна дбати про його ефективність, щоб забезпечити конституційність як гарантію конституційного правопорядку і дотримання прав і свобод людини. Отже, приведення в дію потенціалу Конституції України є важливою умовою формування законодавства, а це передбачає насамперед прийняття конституційних законів (які прямо передбачені нормами Основного Закону). На жаль, це не стало предметом уваги парламенту минулого скликання.

У цьому питанні важливим є вироблення профільним Комітетом Верховної Ради України правової політики, яка має врахувати пропозиції Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України та всіх заінтересованих суб'єктів конституційного правозастосування. Тоді системний підхід визначить планомірну законодавчу діяльність відповідно до вимог конституційного правового режиму в країні. Вчені-конституціоналісти влучно спрямовують увагу законодавця на те, що протягом двох скликань парламенту не були прийняті важливі статутні закони, зокрема про закони та законодавчу діяльність, про нормативно-правові акти, про організацію та діяльність органів державного управління та прокуратури, про Кабінет Міністрів України тощо, які прямо передбачені Основним Законом.

Звертаючись до питання судово-правової реформи, варто зазначити про таке. Концепція, схвалена Національною комісією при Президентіві України, чомусь обминула проблеми конституційної юстиції, хоча вони стають дедалі актуальнішими у зв'язку зі створенням ефективного конституційного правосуддя. Зокрема, потребують законодавчого визначення такі процедури: прийняття присяги учасниками провадження, свідками та експертами, змагальності при вирішенні спорів і безперервності судочинства, «легалізації» письмових досліджень справ, допуску представників законодавчої влади до розгляду питань, що стосуються внесення змін до Конституції, та інші. Адже Конституційний Суд України здійснює судочинство загальним складом, а не палатами, пов'язаний кворумом, складними процедурами підготовки проектів актів. Його організація, безумовно, потребує модернізації з метою забезпечення конституційності у всіх сферах державного і суспільного життя.

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗМІСТ ПРИНЦИПУ ОСТАТОЧНОСТІ РІШЕНЬ І ВИСНОВКІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ У СВІТЛІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

Г. Христова,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії держави та права
Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого

Конституційний Суд України як орган конституційного контролю заснований з метою правового захисту Основного Закону, його належного тлумачення та усунення з правового поля юридичних актів, що не відповідають Конституції України. Тривалий час Конституційний Суд України був позбавлений можливості ефективно функціонувати та виконувати весь обсяг покладених на нього законодавством України повноважень, однак у правовому полі України продовжували діяти його численні юридичні акти.

Характерною юридичною властивістю актів органів конституційної юрисдикції є їх остаточність. Конституція України (частина друга статті 150), як і більшість конституцій країн СНД та Балтії¹, чітко встановлює, що рішення Конституційного Суду України є обов'язковими для виконання на території держави, остаточними та не підлягають оскарженню. Це положення міститься в кожному акті Конституційного Суду України, за винятком його Регламенту², і є невід'ємною складовою їх резолютивної частини. Отже, відповідь на питання щодо можливості перегляду рішень органу конституційної юрисдикції є однозначно негативною.

Незважаючи на значну кількість ґрунтовних досліджень вітчизняних вчених, присвячених питанням конституційної юрисдикції³, принцип остаточності рішень та висновків Конституційного Суду України залишається майже не дослідженим на теоретичному рівні не тільки в українській, а й в іноземній літературі⁴. З іншого боку, все більшої актуальності останнім часом набувають проблема виправлення судових помилок, неточностей, що можуть

¹ Зокрема, частина перша статті 79 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації».

² Регламент Конституційного Суду України, затверджений Рішенням Конституційного Суду України від 6 березня 2002 року № 3-р/2002.

³ Див.: роботи П.Б. Євграфова, М.І. Козюбри, П.М. Рабіновича, А.О. Селіванова, М.Д. Савенка, В.Є. Скоморохи, В.Я. Тація, В.П. Тихого, Ю.М. Тоди́ки, М.В. Цві́ка, В.М. Шаповала, С.В. Шевчука та інших.

⁴ Винятком є робота Л.В. Лазарева «Правовые позиции Конституционного Суда России», де окремий розділ присвячений питанню можливості перегляду рішень Конституційного Суду Російської Федерації у внутрішньодержавному та міжнародному аспектах: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. — М.: Издательский дом «Городец»; Формула права, 2003. — С. 109—118.

бути допущені органом конституційного контролю під час розгляду справи, та питання можливості зміни чи перегляду його рішень у разі виявлення нових обставин справи, зміни конституційних підстав прийняття рішення, оновлення значного масиву законодавства, що було покладено в основу ухвалених рішень тощо.

Питання остаточності рішень та висновків Конституційного Суду України тим більше актуалізується у світлі конституційно-правової реформи, що відбувається в Україні. З набуттям чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV¹ зміст Основного Закону України істотно змінився, що може принципово вплинути на мотивувальну та резолютивну частини деяких уже схвалених рішень Конституційного Суду України².

Ця стаття має на меті: дослідити юридичну можливість перегляду рішень і висновків Конституційного Суду України; визначити підстави такого перегляду; розглянути питання, чи поширюється на правові позиції органу конституційної юрисдикції України дія положень щодо остаточності та неможливості їх перегляду; проаналізувати процедуру виправлення неточностей, допущених в актах Конституційного Суду України, та процедуру надання роз'яснень його рішень і висновків у разі їх неоднозначного розуміння.

Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) передбачає єдину підставу для відкриття нового провадження у справі — виявлення нових обставин справи, що не були предметом розгляду Конституційного Суду, але існували на час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку в справі (стаття 68 Закону). На сьогодні практика застосування цього положення відсутня. Треба зазначити, що перегляд справ за такої підстави передбачено всіма процесуальними кодексами України і в цілому він є обов'язковим інститутом процесуального права. Однак термін «нововиявлені обставини» свідчить, що така підстава відновлення провадження у справі стосується правозастосовних процесів — адміністративного, кримінального, цивільного, господарського, в ході яких встановлюються фактичні обставини справи та надається їх юридична кваліфікація. Застосування цього терміна до конституційного провадження викликає зауваження, оскільки Конституційний Суд України не встановлює фактичних обставин — до його юрисдикції належать питання права, а не питання факту. Слід погодитися з А. Лазаревим, який зазначає, що відсутність повноважень щодо встановлення фактичних обставин справи суттєво відрізняє конституційне судочинство від інших видів судочинства, що й зумовлює неприйнятність перегляду рішень Конституційного Суду за нововиявленими обставинами³. Очевидно, цей термін вжито законодавцем саме за ана-

¹ Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 2. — Ст. 44.

² Зокрема, у світлі оновленої Конституції України певних змін могли б зазнати положення мотивувальної та резолютивної частин деяких Рішень Конституційного Суду України, зокрема: у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України від 19 травня 2004 року № 11-рп/2004; у справі щодо повноважності Верховної Ради України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002; у справі щодо несумісності депутатського мандата від 13 травня 1997 року № 1-зп; у справі про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб від 27 квітня 2000 року № 7-рп/2000; у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховної Ради України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98; у справі про зміни до закону про бюджет від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001 та інші.

³ Лазарев А.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. — М.: Издательский дом «Городец»; Формула права, 2003. — С. 111.

логією з традиційними судовими процесами, оскільки, як зазначає Ж. Овсепян, конституційне судово-процесуальне право перебуває на початковому етапі свого розвитку¹.

Відкриття провадження за нововиявленими обставинами стає можливим за наявності фактів та подій, що мали місце на момент розгляду справи та прийняття рішення. Отже, *законодавство України передбачає можливість перегляду рішень Конституційного Суду України у зв'язку з минулими подіями, що за тих чи інших підстав не стали предметом його розгляду*. Водночас, після прийняття органом конституційної юрисдикції рішення чи надання висновку, можуть відбутися зміни, які впливають на зміст уже прийнятих актів. Так, істотних змін може зазнати суспільно-політична чи правова ситуація, за якої було схвалено рішення, що впливає на інтерпретацію змісту конституційних положень; можуть бути змінені чи скасовані законодавчі акти, які враховував Конституційний Суд при ухваленні рішень чи висновків.

Такою подією стало внесення суттєвих змін до Конституції України, що зумовило істотне оновлення її змісту. При цьому виникла загроза, що ряд положень, які відповідають оновленій Конституції, але раніше були визнані Конституційним Судом неконституційними, не матимуть юридичної можливості знову стати частиною законодавства та бути регуляторами суспільних відносин у країні. Це зумовлено низкою юридичних наслідків актів Конституційного Суду України.

По-перше, юридична сила акта органу конституційного контролю, яким певне законодавче положення визнано неконституційним, не може бути подолана повторним прийняттям цього положення нормотворчим органом. Отже, відповідно до одного з вихідних принципів конституційного контролю законодавець не має юридичної можливості ухвалити акт чи окреме положення, аналогічне тому, що було визнане неконституційним.

По-друге, акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, оголошуються такими, що втратили чинність з дня прийняття Конституційним Судом України відповідного рішення. Нечинні юридичні акти або їх окремі положення не можуть розглядатися Конституційним Судом на предмет їх конституційності. Отже, за чинним законодавством вони не можуть бути переглянуті на відповідність зміненої Конституції України і самим органом конституційної юрисдикції.

З огляду на зміни до Основного Закону іншого змісту могли б також набути рішення Конституційного Суду, якими юридичний акт визнається конституційним. Визнання юридичного акта або його окремих положень такими, що відповідають Конституції України, є завершальною стадією процесу правотворення. Принцип остаточності рішень Конституційного Суду означає неможливість повторного розгляду питання щодо конституційності цього акта або його окремого положення в тому ж обсязі, в якому це питання вже розглядалося, хоча така підстава для відмови у відкритті провадження у справі статтею 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» прямо не передбачена. Тобто повторний перегляд певного законодавчого положення, стосовно якого виникають сумніви щодо його конституційності за оновленою Конституцією, також є неможливим за чинним законодавством України.

¹ Овсепян Ж.И. Конституционное судебно-процессуальное право: у истоков отрасли права, науки и учебной дисциплины // Правоведение. — 1999. — № 2. — С. 211.

Офіційне тлумачення законів України Конституційний Суд здійснює через системне тлумачення положень цих правових актів у світлі Конституції. Тобто зміни до Основного Закону можуть вплинути на зміст офіційного тлумачення положень законів України, однак можливість перегляду рішень щодо офіційного тлумачення теж не передбачена. Отже, з метою уникнення такої суперечності законодавством України має бути передбачена можливість перегляду актів Конституційного Суду України, які були схвалені на підставі змінених чи скасованих положень Конституції України, у зв'язку зі зміною Основного Закону та за зверненням уповноважених суб'єктів.

Вищенаведені аргументи дозволяють дійти висновку про необхідність внесення змін до чинного законодавства України та визначення вичерпного переліку підстав, які передбачали б можливість перегляду рішень Конституційного Суду України. До таких підстав, передусім, мають бути віднесені: внесення змін та доповнень до Конституції України, її скасування або прийняття нової Конституції; видання уповноваженим нормотворчим суб'єктом юридичного акта, який в результаті системного тлумачення істотно змінює зміст положень юридичних актів, що стали предметом розгляду на відповідність Конституції України або офіційного тлумачення тощо. Правом звернення в таких випадках можуть бути наділені уповноважені суб'єкти конституційного подання чи звернення, які свого часу ініціювали розгляд відповідної справи.

Нормативність рішень органу конституційної юрисдикції виявляється через його правові позиції, що розкривають конституційно-правовий зміст відповідних законодавчих положень і мають прецедентний характер. На відміну від Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації» (стаття 73), термін «правові позиції» не міститься ні в Конституції України, ні в Законі, ні в інших законодавчих актах, що регулюють його діяльність. Однак це поняття все частіше застосовується самим Конституційним Судом в його рішеннях та висновках у контексті посилання на правові позиції, викладені ним раніше¹. Наприклад, у пункті 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі щодо строків перебування на посту Президента України від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003 зазначається, що «Конституційний Суд України в Рішенні від 13 травня 1997 року (справа щодо несумісності депутатського мандата) виклав *правову позицію* (курсив наш — **Г. Х.**), за якою принцип незворотності дії в часі поширюється також на Конституцію України»².

Слід наголосити, що рішення та висновки органу конституційної юрисдикції мають посилання не тільки на правові позиції, що містяться в актах того ж виду (як у наведеному вище прикладі), а й на правові позиції, викладені в його актах інших видів³. Правові позиції містяться і в деяких ухвалах

¹ Слід відзначити збірку, підготовлену колективом авторів на чолі із заступником керівника Секретаріату Конституційного Суду України М.Г. Чаюном, в якій систематизовано правові позиції Конституційного Суду України. Див.: Правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях і висновках (1997—2003 роки) / М.Г. Чаюн, Ю.М. Кириченко, Р.А. Кидисюк та ін. — К.: Атіка, 2003. — 336 с.

² Офіційний вісник України. — 2003. — № 52. — Ст. 2830.

³ Зокрема, пункт 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 містить посилання на правову позицію, викладену у Висновку Конституційного Суду України № 1-в/2001 від 14 березня 2001 року (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України).

Конституційного Суду України¹. Все це свідчить про нормативний характер правових позицій та їх обов'язковість не тільки для певної категорії справ, а й при розгляді справ інших категорій.

Невизначеність на законодавчому рівні терміна «правові позиції» спричинила суперечки серед науковців та практиків щодо розуміння цього поняття. Його розглядали як систему правових аргументів, правоположень (праворозуміння), зразків, правил прецедентного характеру, загальних правових орієнтирів² тощо. На нашу думку, *правові позиції є результатом системного тлумачення Конституційним Судом України законів та Конституції України і у концентрованому вигляді виражають не тільки «букву», а й «дух» відповідних законодавчих положень, мають загальнообов'язковий, нормативний характер і містяться в його актах усіх видів, окрім внутрішньоорганізаційних*³.

Оскільки правові позиції є складовою актів Конституційного Суду України, то виникає питання щодо поширення на них дії положень стосовно остаточності та неможливості перегляду. Ця проблема однозначно вирішена у законодавстві Російської Федерації, де прямо встановлено, що у випадку, коли більшість суддів, які беруть участь у засіданні палати, схилиються до необхідності ухвалити рішення, яке не відповідає правовій позиції, вираженій у прийнятих раніше рішеннях Конституційного Суду, справа передається на розгляд у пленарне засідання (стаття 73 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації»). Крім того, у світлі § 40 Регламенту Конституційного Суду Російської Федерації зміна правової позиції при розгляді нової справи може бути ініційована як палатами, так і Конституційним Судом. Вона не означає зміни рішення, в якому вона була сформульована, та не порушує вимоги щодо його остаточності. Проте Конституційний Суд не керуватиметься цією правовою позицією при ухваленні наступних рішень⁴.

На нашу думку, такий підхід цілком відповідає прецедентному характеру правових позицій. У межах теорії прецедентного права сформувалося поняття позитивного та негативного прецеденту, які розрізняють за характером їх використання. *Позитивним прецедентом* є попереднє рішення, зміст якого без будь-яких значних змін імплементовано у рішення стосовно нової справи. Таким чином акцентується увага на незмінності соціальних умов у сфері дотримання певного права та необхідності обґрунтування аналогічних висновків. *Негативним прецедентом* є рішення, що, внаслідок зміни конкретно-історичних умов, уже не фіксує підходів, які доцільно застосовувати для

¹ Так, Конституційний Суд України в Ухвалі про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 25 Закону України «Про Державний бюджет України» на 1997 рік від 13 квітня 2000 року № 32-у/2000 послався на правову позицію, викладену в Ухвалі від 1 червня 1999 року № 20-у/99 у справі за зверненням Голови Вищого арбітражного суду України щодо офіційного тлумачення частини другої статті 2 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про систему оподаткування».

² Лазарев А.В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права // Журнал российского права. — 1997. — № 11. — С. 10.

³ Христова Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України: Автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — С. 14.

⁴ Лазарев А.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. — М.: Издательский дом «Городец»; Формула права, 2003. — С. 113.

прийняття рішення по суті справи, що розглядається¹. Отже, *правові позиції органу конституційної юрисдикції як прецеденти тлумачення відповідних законодавчих положень можуть коригуватися органом конституційного контролю за умови істотних змін у законодавстві та правовій системі в цілому, зумовлених соціально-політичними перетвореннями в країні*.

У питанні щодо остаточності та неможливості оскарження актів Конституційного Суду України значний інтерес становить проблема виправлення допущених в них неточностей, описок, а також надання роз'яснень рішень чи висновків у разі їх неоднозначного розуміння.

На відміну від законодавства деяких країн СНД та Балтії², Закон України «Про Конституційний Суд України» не передбачає можливості виправлення редакційних помилок, роз'яснення рішень і висновків органу конституційного контролю, хоча на необхідності такої процедури неодноразово наголошувалося в юридичній літературі та в окремих думках суддів³.

Суддя Конституційного Суду України О. Мироненко підкреслює, що, оскільки правовий світогляд абсолютної більшості суддів залишається обмеженим рамками юридичного позитивізму і неопозитивізму, допомогти Суду виправляти допущені помилки може Верховна Рада України шляхом внесення відповідних змін чи доповнень до Закону. Він не виключає можливості «виправлення помилок» і за чинною редакцією Закону, проте зазначає, що відсутність волі Суду зробити це самотужки має бути подолано закріпленням чітких нормативних приписів⁴. Цю думку поділяють й інші дослідники, які вважають, що чинний Закон дозволяє виправити помилку через застосування статті 68, про яку йшлося вище⁵. Однак, як зазначає С. Шевчук, застосування цієї статті потребуватиме від членів Суду неабиякої волі, юридичної гнучкості та коректності, а головне — розширення розуміння ними «концепції конституційності»⁶.

Конституційний Суд України визнав за необхідне унормувати це питання і Рішенням від 6 березня 2002 року № 3-р/2002 вніс доповнення до Регла-

¹ 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: 12.00.01 / Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2002. — С. 8.

² Так, згідно зі статтею 35 Указу Президента Казахстану, що має силу Конституційного закону «Про Конституційну Раду Республіки Казахстан», Конституційна Рада може приймати обов'язкові для виконання додаткові рішення щодо тлумачення її рішень, а також виправляти допущені в них неточності та помилки редакційного характеру. Крім того, такі додаткові рішення не повинні суперечити дійсному змісту, сенсу та призначенню рішень Конституційної Ради. Аналогічні підстави для ухвалення додаткових рішень органами конституційного контролю передбачені статтями 82, 83 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації»; статтею 27 Закону Киргизької Республіки «Про конституційне судочинство» від 18 грудня 1993 року, статтею 73 Кодексу конституційної юрисдикції Республіки Молдова від 16 червня 1996 року зі змінами та доповненнями тощо.

³ Так, в окремій думці судді Конституційного Суду України О.М. Мироненка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про застосування української мови від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 йдеться про необхідність «виправляти помилки», що виникають у процесі «функціонування конституційної юстиції у вигляді судового конституційного контролю», з посиленням на практику Верховного Суду США і застосування ним принципу «тлумачення, що змінюється».

⁴ Офіційний вісник України. — 2000. — № 4. — Ст. 125.

⁵ Кулеба Д. Що сталося з Римським Статутом в Україні? // Український часопис міжнародного права. — 2003. — № 4. — С. 46—47.

⁶ Шевчук С.В. Основи конституційної юриспруденції. — К.: Український центр правничих студій, 2001. — 302 с.

менту Конституційного Суду України¹. Цим рішенням § 57 Регламенту доповнено пунктами 2, 3, 4, що наділили орган конституційної юрисдикції повноваженням після офіційного оприлюднення рішення чи висновку з власної ініціативи або за заявою однієї зі сторін конституційного провадження виправити допущені у рішенні чи висновку неточності, описки, редакційні або технічні огріхи. Також було визначено, що рішення або висновок Конституційного Суду України можуть бути роз'яснені ним за клопотанням однієї зі сторін конституційного провадження. Ухвала Конституційного Суду про виправлення неточностей у рішенні, висновку або про їх роз'яснення приймається на пленарному засіданні і підлягає опублікуванню в тих виданнях, де було опубліковано рішення чи висновок.

Внесення таких доповнень до Регламенту Конституційного Суду України було зумовлено практичною необхідністю редагування вже ухваленого рішення органу конституційної юрисдикції. На сьогодні редакційне уточнення прийнятого рішення було здійснено єдиний раз Ухвалою Конституційного Суду України про редакційне уточнення тексту Рішення від 29 січня 2002 року № 1-рп/2002 у справі про оподаткування підприємств з іноземними інвестиціями від 14 березня 2002 року № 3-уп/2002², тобто через вісім днів з моменту внесення змін до Регламенту. В цій ухвалі Конституційний Суд зазначив, що в абзаці восьмому пункту 4 мотивувальної частини та в підпункті 1.2 пункту 1 резолютивної частини Рішення у справі про оподаткування підприємств з іноземними інвестиціями під час остаточного редагування допущено неточність, внаслідок якої зазначені положення Рішення № 1-рп/2002 *можуть бути витлумачені всупереч правовій позиції Конституційного Суду України з питання, що розглядалося* (курсив наш — **Г. Ж.**). Суть цієї позиції полягає у тому, що 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 не лише для відмови у наданні, а й для припинення раніше наданих пільг підприємствам з іноземними інвестиціями. Виходячи з викладеного Конституційний Суд України ухвалив у зазначених положеннях Рішення № 1-рп/2002 замінити слова «є підставою для відмови як у наданні, так і в припиненні» словами «є підставою як для відмови у наданні, так і для припинення»³.

Як бачимо, у разі редакційного уточнення, орган конституційної юрисдикції керувався викладеною в цьому Рішенні правовою позицією. Отже, на наш погляд, якщо певні текстуальні положення рішення можуть розумітися неоднозначно, за умови наявності чіткої правової позиції Конституційного Суду України, здійснення редакційних уточнень не порушує принцип остаточності його рішень, оскільки нічого нового по суті до них не вносить.

Однак редакційна правка не має перетворитися на приховану форму внесення змін до актів Конституційного Суду. Вже у середині 70-х років ХХ сторіччя В. Лазарєв підкреслював, що «глибоко помилоково розглядати право суду роз'яснювати рішення, в якому є нечіткість, що ускладнює його правильне розуміння учасниками процесу або виконання, як спосіб виправлення рішення. Виправлення допускається тільки в частині описок і явних

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 4—5.

² Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 1. — С. 5—11.

³ Офіційний вісник України. — 2002. — № 22. — Ст. 1068.

арифметичних помилок у рішенні. Було б порушенням законності доповнювати або змінювати сутність рішення під виглядом його роз'яснення»¹. Положення щодо роз'яснення Конституційним Судом України ухвалених ним рішень чи висновків викликає певні зауваження і з погляду теорії тлумачення, оскільки для кожної інтерпретації діє правило «interpretatio cessat in claris» (роз'яснення завершується при встановленні чіткого результату)². З іншого боку, наявність юридичної можливості виправлення неточностей у рішеннях органу конституційного контролю, а також роз'яснення його актів дозволяє усунути невідповідність між їх змістом і формою та забезпечити максимальну ефективність цих актів.

Отже, наведені вище положення дозволяють дійти таких висновків:

1) відкриття нового провадження у справі у зв'язку з нововиявленими обставинами не відповідає особливостям конституційного судочинства, оскільки до компетенції органу конституційної юрисдикції не належить встановлення фактичних обставин справи. Необхідно на законодавчому рівні визначити вичерпний перелік підстав перегляду рішень Конституційного Суду України, до яких перш за все віднести внесення змін та доповнень до Конституції України, її скасування або прийняття нової Конституції;

2) правові позиції органу конституційної юрисдикції можуть коригуватися ним у разі істотних змін у правовій системі, зумовлених зміною соціально-політичної ситуації в країні;

3) внесення редакційних уточнень та роз'яснень до рішень Конституційного Суду України, за умови їх відповідності правовій позиції, викладеній в акті, не порушує принцип остаточності його рішень, проте має носити виключний характер і не перетворитися на приховану форму внесення змін до них.

Насамкінець слід зазначити, що проблема остаточності актів Конституційного Суду України тісно пов'язана з низкою не менш актуальних питань конституційного судочинства, кожне з яких потребує глибокого теоретико-прикладного дослідження: проблемою обов'язковості актів Конституційного Суду України та створення ефективного механізму їх виконання, питаннями дії актів органу конституційного контролю у часі, їх преюдиціальності тощо. Проте забезпечення відповідності актів Конституційного Суду України потребам сьогодення, їх оперативність, можливість вдосконалення та оновлення у світлі конституційно-правової реформи, що триває, є одними з найбільш важливих та надійних засобів зміцнення конституційної законності та реалізації принципу верховенства права в Україні.

¹ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов: Вопросы теории. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1975. — С. 12.

² Павилонис В. Конституция как предмет интерпретации в решениях Конституционного Суда Литовской Республики // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сборник докладов. — М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1999. — С. 152—153.

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

ПІДНЕСЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ В УРСР ТА СРСР (кінець 40-х — початок 80-х років)

О. Мироненко,

доктор філософських наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Сама назва цього розділу свідчить про принципову незгоду автора з літературним твердженням щодо відсутності в СРСР конституційного контролю як інституту і за доби чинності Конституції 1924 року, і за часів радянських конституцій 1936 та 1977 років¹. Такий висновок робиться, як правило, шляхом штучного звуження поняття «конституційний контроль» до його судового різновиду. Сумнівність подібної позиції вже була доведена раніше. Вона суперечить і сутності конституційного контролю взагалі, і практиці радянської системи жорсткого політичного, ідеологічного і адміністративного захисту як союзних, так і республіканських конституцій.

Об'єктами радянської моделі конституційної юстиції майже протягом усього періоду, що розглядається (до 1977 року), стали охарактеризовані раніше Конституція СРСР 1936 року, Конституція УРСР 1937 року та ухвалені у передвоєнні роки конституції всіх союзних і автономних республік, які вже входили або увійшли згодом до складу СРСР. Провідним об'єктом конституційної охорони і з боку державних органів Радянського Союзу, і в республіках, і на місцях залишалася Конституція 1936 року.

У перший повоєнний період (1945—1953 роки), долаючи катастрофічну економічну розруху, наслідки втрати десятків мільйонів людей, відновлення радянського конституційного ладу проходило шляхом скасування воєнного стану на всій території СРСР, повноважень військової влади, тимчасових і надзвичайних її органів, повернення до управління федерацією і республіками інституцій, передбачених їх конституціями. Зокрема, 4 вересня 1945 року було ліквідовано не передбачений Конституцією 1936 року вищий орган державної влади в СРСР — Державний комітет оборони (ДКО). Уже в лютому 1946 року, тобто через 8 років після сформування першого складу Верховної Ради СРСР, відбулися вибори, а перша сесія другого скликання Верховної Ради Союзу РСР відкрилася 12 березня 1946 року. Саме вона внесла низку змін до Конституції 1936 року, чимало з яких прямо стосувалися системи конституційної юстиції. Йдеться, зокрема, про перетво-

¹ Див. наприклад: Орзих М.Ф., Черкес М.Е., Висильев А.С. Правовая охрана конституции в социалистическом государстве // Советское государство и право. — 1988. — № 6. — С. 3—10.

рення РНК СРСР на Раду Міністрів СРСР, РНК союзних і автономних республік — на ради міністрів союзних і автономних республік, реформування низки міністерств, зменшення числа членів Президії Верховної Ради СРСР і доведення кількості заступників її голови до числа союзних республік, підвищення вікового цензу для громадян, які могли висуватися до Верховної Ради СРСР та республік, ліквідацію уповноважених ДКО, деяких загально-союзних міністерств, уповноважених союзних міністерств при радах міністрів республік, збільшення числа загальносоюзних міністерств у 1946 році з 8 до 13 (у 1953 році — до 12), а союзно-республіканських — з 10 до 19 (у 1953 році — до 13), реорганізацію Державної планової комісії СРСР у Державний плановий комітет Ради Міністрів СРСР, створення низки нових державних комітетів Ради Міністрів СРСР, зміцнення гарантій прав громадян тощо. У результаті відповідні зміни і доповнення вносилися до статей 13, 14, 23, 48, 55, 56, 63, 64—88, 93, 119, 121, 122, 135 та інших головних об'єкта конституційної охорони¹.

Із закінченням у 1953 році «сталінської епохи», із збереженням основних форм і методів радянської моделі конституційної юстиції фактично недоторканими, Конституція 1936 року дуже часто «підправлялася» у зв'язку з перерозподілом компетенцій між Союзом і республіками, центральними органами влади, їх частими реорганізаціями, кардинальними реформами у сферах управлінської, контрольної та господарської діяльності. Це було зумовлено змінами у системі союзних, союзно-республіканських, республіканських міністерств (1954—1956 роки), з підвищенням ролі союзних республік у законодавчому процесі, посиленням контролю за дотриманням законів (1957 рік), ліквідацією Міністерства держконтролю СРСР і створенням Комісії радянського контролю Ради Міністрів СРСР (1958 рік), реформуваннями останньої (1961, 1962, 1965 роки) на шляху до народного контролю в СРСР, створенням раднаргоспів, їх реорганізаціями, а згодом — і ліквідацією (1957—1965 роки), переходом до дволанкової та триланкової системи управління у промисловості (1973—1975 роки) тощо².

Знаменним явищем в історії радянської моделі конституційної юстиції перших повоєнних десятиліть став процес десталінізації, який розпочався у другій половині 50-х років. Він спричинив очевидну необхідність перегляду змісту основного об'єкта конституційного контролю — Конституції СРСР 1936 року. Після XXII з'їзду КПРС, на якому ухвалили нову програму партії, у квітні 1962 року, було створено Конституційну комісію на чолі з М. Хрущовим. Деякі результати її роботи не оприлюднювались, але позначалися на законодавстві СРСР, документах, що засуджували культ особи, дискусіях щодо відмови від ортодоксальності диктатури пролетаріату, тезах про

¹ Див.: Ведомости Верховного Совета СССР. — 1945, № 72; 1946, № 10; 1946, № 12; 1946, № 38; 1947, № 6; 1947, № 8; 1948, № 1; 1948, № 2; 1948, № 4; 1948, № 38; 1949, № 6; 1949, № 12; 1950, № 15 та інші.

² Ведомости Верховного Совета СССР. — 1955, № 1; 1955, № 2; 1955, № 17; 1957, № 4, ст. 63; 1959, № 1, ст. 5; № 25, ст. 136; № 30, ст. 181; 1960, № 27, ст. 248; 1961, № 30, ст. 321; № 37, ст. 431; 1962, № 48, ст. 495; 1963, № 1, ст. 26; № 11, ст. 132; 1965, № 39, ст. 558; № 49, ст. 718; № 53, ст. 748; 1966, № 15, ст. 136; 1967, № 8, ст. 88; 1968, № 16, ст. 132; № 27, ст. 236; 1970, № 1, ст. 1; № 28, ст. 251; 1971, № 48, ст. 467; 1972, № 32, ст. 277; № 32, ст. 279; СП СРСР, 1961, № 8, ст. 59; № 16, ст. 128; 1962, № 20, ст. 159; 1963, № 1, ст. 1; № 1, ст. 2; № 3, ст. 30; № 11, ст. 115; № 11, ст. 132; 1965, № 19—20, ст. 152; № 19—20, ст. 155; № 44, ст. 692; 1966, № 3, ст. 29; № 25, ст. 220; 1967, № 5, ст. 19; № 10, ст. 55; № 14, ст. 96; № 15, ст. 101; № 16, ст. 108—109; № 18, ст. 123; № 20, ст. 142; 1968, № 5, ст. 23; № 6, ст. 30; № 15, ст. 99—100; 1969, № 1, ст. 2; № 11, ст. 140; № 12, ст. 66; № 14, ст. 78; № 15, ст. 82—84; № 19, ст. 109; 1970, № 4, ст. 25; № 10, ст. 76—78; № 11, ст. 90; 1971, № 1, ст. 1—2; № 5, ст. 37; 1973, № 7, ст. 31; № 7, ст. 22; № 16, ст. 86; 1974, № 8, ст. 38; тощо.

загальнонародну державу, зумовили практичний відхід від гасла загострення класової боротьби у процесі побудови соціалізму, поступове витіснення «диктатури пролетаріату» формулою «радянської демократії», відмову від масових жорстоких репресій, реабілітацію постраждалих від них, проголошення КПРС партією всього радянського народу, а не тільки його авангардом.

У жовтні 1964 року М. Хрущов був позбавлений влади групою консерваторів на чолі з Л. Брежнєвим, який надалі очолив Конституційну комісію. Процес десталінізації загальмувався, а разом з ним — і процедура розробки нової конституції. Робота над текстом останньої була завершена лише через півтора десятиліття після утворення Конституційної комісії.

Сьомого жовтня 1977 року в СРСР з'явився черговий об'єкт конституційного захисту — третя і остання союзна радянська конституція, прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання¹. У четвертій Конституції УРСР майже повністю були відтворені преамбула Основного Закону, положення про політичну, економічну систему, соціальний розвиток і культуру, громадянство, права, свободи і обов'язки громадян, основні засади союзної держави, союзну республіку, систему і принципи діяльності Рад народних депутатів, виборчу систему, статус народного депутата, найвищі органи державної влади і управління союзної республіки, місцеві органи державної влади і управління, правосуддя, арбітраж і прокурорський нагляд та деякі інші².

Особливе значення для радянського конституційного процесу мала стаття 73 Конституції СРСР, яка зводила нанівещь гасло про суверенітет союзних республік і робила з нього звичайну політичну декларацію. До відання СРСР в особі найвищих органів державної влади та управління були віднесені прийняття до складу СРСР нових республік, визначення державного кордону СРСР і затвердження змін кордонів між союзними республіками, встановлення загальних засад організації та діяльності республіканських і місцевих органів державної влади та управління; забезпечення єдності законодавчого регулювання на всій території СРСР, встановлення основ законодавства Союзу РСР і союзних республік, проведення єдиної соціально-економічної політики, керівництво економікою країни, визначення основних напрямів науково-технічного прогресу і загальних заходів щодо раціонального використання та охорони природних ресурсів, розроблення і затвердження державних планів економічного і соціального розвитку СРСР, затвердження звітів про їх виконання, розроблення і затвердження єдиного державного бюджету СРСР, затвердження звіту про його виконання, керівництво єдиною грошовою і кредитною системою; встановлення податків і доходів, що надходять до державного бюджету СРСР, визначення політики в галузі цін і оплати праці, керівництво галузями народного господарства, об'єднаннями і підприємствами союзного підпорядкування, загальне керівництво галузями союзно-республіканського підпорядкування, питання війни і миру, захист суверенітету, охорони державних кордонів і території СРСР, організація оборони, керівництво Збройними Силами СРСР, гарантування державної безпеки, представництво СРСР у міжнародних відносинах, зв'язки СРСР з іноземними державами і міжнародними організаціями, встановлення загального порядку і координація відносин союзних республік з іноземними державами та міжнародними організаціями, зовнішня

¹ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік // Відомості Верховної Ради СРСР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.

² Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. — К., 1978.

торгівля та інші види зовнішньоекономічної діяльності на основі державної монополії, контроль за додержанням Конституції СРСР і забезпечення відповідності конституцій союзних республік Конституції СРСР, вирішення питань загальносоюзного значення. У разі розбіжності законів союзних республік із загальносоюзним законодавством діяли закони СРСР. Отже, поза межами статті 73, за якою союзні республіки мали здійснювати державну владу самостійно, залишалися повноваження, які мало чим відрізнялися від компетенції автономних республік, а то й звичайних чи автономних областей або автономних округів.

Найвищим органом державної влади СРСР проголошувалася Верховна Рада СРСР, яка складалася з двох рівноправних палат. Рада Союзу обиралася по виборчих округах з рівною кількістю населення, а Рада Національностей — за нормою: 32 депутати від кожної союзної республіки, 11 депутатів від кожної автономної республіки, 5 депутатів від кожної автономної області та один депутат від кожного автономного округу. Чергові сесії Верховної Ради СРСР скликалися двічі на рік, позачергові — Президією Верховної Ради СРСР за її ініціативою чи за пропозицією союзної республіки, але не менш як третини депутатів однієї з палат. Право законодавчої ініціативи надавалося Раді Союзу, Раді Національностей, Президії Верховної Ради СРСР, Раді Міністрів СРСР, союзним республікам в особі їх найвищих органів державної влади, комісіям, депутатам Верховної Ради СРСР, Верховному Суду СРСР, Генеральному прокуророві СРСР, громадським організаціям в особі їх загальносоюзних органів. Закони ухвалювалися звичайною більшістю від загальної кількості депутатів палати після голосування і у Раді Союзу, і у Раді Національностей.

Рада Міністрів СРСР за Конституцією вважалася найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади СРСР і складалася з голови, перших заступників, заступників (вони входили й до складу Президії Ради Міністрів), міністрів СРСР, голів державних комітетів СРСР, голів урядів союзних республік.

У главі «Суд і арбітраж» конституціювалися спеціальні суди — військові трибунали у Збройних Силах, судді яких обиралися Президією Верховної Ради СРСР строком на 5 років, а народні засідателі — зборами військово-службовців строком на 2,5 роки. Верховний Суд СРСР проголошувався найвищим судовим органом СРСР і здійснював нагляд за судовою діяльністю судів СРСР і союзних республік. Верховний Суд СРСР обирався Верховною Радою СРСР на 5 років у складі голови, його заступників, членів і народних засідателів. За посадою до числа членів Верховного Суду СРСР входили голови Верховних Судів союзних республік.

Вперше у конституційній практиці СРСР в Основному Законі містився спеціальний розділ, який урегульовував не тільки порядок зміни Конституції (за рішенням Верховної Ради СРСР; прийнятий більшістю — не менш як двома третинами від загальної кількості депутатів кожної з палат), а й надавав Основному Закону СРСР найвищу юридичну силу та підкреслював, що всі закони та інші акти державних органів видаються на основі і відповідно до Конституції СРСР. Понять «конституційний контроль», «конституційний нагляд», не кажучи вже про «конституційну юстицію», «конституційне правосуддя», «конституційність законів», «конституційне провадження» тощо Конституція не знала і знати не могла, оскільки всі вони, як і поняття «правова держава», «поділ влади» тощо, у радянській державно-правовій доктрині, як і раніше, вважалися «буржуазними вимислами».

Окрім надання Конституції СРСР найвищої юридичної сили (стаття 173), пункт 11 статті 73 закріплював у повноваженнях СРСР «контроль за додержанням Конституції СРСР і забезпечення відповідності конституцій союзних республік Конституції СРСР». Пункт 4 статті 121 при визначенні компетенції Президії Верховної Ради СРСР додав до наведеної формули ще й функцію забезпечення відповідності не лише конституцій, а й законів союзних республік.

Таким чином, поняття «конституційний контроль», «конституційність законів», хоч і не вживалися прямо, але застосовувалися фактично у тексті Основного Закону. Світовий досвід і зростаючий авторитет конституційної юстиції змусив радянського конституцієдавця включити до Конституції чимало інших положень, які віддзеркалювали потреби охорони союзної Конституції. Йдеться про принципи соціалістичної законності та обов'язок державних і громадських організацій додержуватися Конституції СРСР і радянських законів (стаття 4), обов'язок партійних організацій діяти в рамках Конституції СРСР (стаття 6), обов'язок громадян СРСР, іноземців та осіб без громадянства поважати Конституцію СРСР і додержуватися радянських законів (статті 37, 59), вимог відповідності конституцій союзних республік Конституції СРСР, а конституцій автономних республік — Конституції СРСР та конституцій союзних республік, про виняткове право Верховної Ради СРСР приймати Конституцію СРСР і вносити до неї зміни (стаття 108), про право своєрідного попереднього конституційного нагляду, закріплене за комісіями Верховної Ради СРСР (стаття 114), про можливість скасування чи призупинення дії неконституційних або незаконних рішень, постановов, розпоряджень державних органів (пункт 7 статті 121, статей 126, 130) тощо. Право офіційного тлумачення законів СРСР Конституція надавала Президії Верховної Ради СРСР¹.

Знаменним є й таке явище в історії радянської моделі конституційної юстиції цього періоду, як спроба ряду радянських правознавців, що входили до складу робочої групи при секретаріаті Конституційної комісії, передбачити у новій Конституції СРСР створення Комітету конституційного нагляду Союзу РСР. Та ця ідея у 1977 році була відкинута й реалізована лише наприкінці наступного десятиліття.

Стосовно головного об'єкта конституційного контролю в УРСР — Конституції 1937 року, то вона зазнала істотних змін ще в 1945—1953 роках, особливо на VIII сесії Верховної Ради УРСР першого скликання (1946 рік), I, II, IV, XII сесіях другого скликання (1947—1950 роках), I, V сесіях третього скликання (1951—1952 роках). Було змінено чи скасовано більше двох третин статей довоєнної Конституції. Зокрема, у статті 13 йшлося про новий склад СРСР; у статті 18 враховувалося створення Херсонської і Закарпатської областей; у статті 19 уточнювалися повноваження УРСР та її вищих органів влади (виключались управлінські та контрольні функції щодо Молдавської РСР, додавалися права у законодавстві про шлюб та сім'ю, затвердження звітів про виконання державного бюджету УРСР); у статтях 26 і 28 кількість заступників голови Верховної Ради УРСР збільшувалася з двох до чотирьох; у статтях 30, 38—53 враховувалося створення нового органу

¹ Докладніше про особливості останнього об'єкта союзного радянського конституційного контролю див.: Конституция развитого социализма: исторические предпосылки и значение. — М., 1981; Конституция СССР: политико-правовой комментарий. — М., 1982; Бутко І.П. Основний Закон СРСР. — К., 1978; Конституция СССР — воплощение принципов пролетарского интернационализма. — Львов, 1978; Бурчак Ф.Г. Манифест развитого социализма. — К., 1977; Ткач А.П. Конституція розвинутого соціалістичного суспільства. — К., 1977 та інші.

політичного та адміністративного конституційного контролю — Ради Міністрів УРСР замість колишньої РНК УРСР, фіксувалися швидкоплинні переліки союзно-республіканських та республіканських міністерств; скасовувалися статті 54—71 стосовно управління і контролю щодо Молдавської РСР, у статтях 87—97 відбулися зміни у структурі місцевих Рад та їх виконкомів; у статтях 117, 118, 120 — нові гарантії прав громадян на відпочинок, освіту та рівності прав жінок і чоловіків; у статтях 143—144 змінилися описи герба і прапора УРСР тощо¹.

Після 1953 року Конституція УРСР 1937 року як об'єкт конституційного контролю на території України майже безперервно змінювалась. Головним чином це стосується статей 19, 28, 43, 44, 45, 48, 49, 52, 69, 73, 76, 121 та інших приписів, що містилися у розділах «Державний устрій», «Органи державного управління УРСР» та «Місцеві органи державної влади». Але статей про найвищі контрольні органи республіки (Верховну Раду, її Президію, комісії, статус депутатів) це майже не торкалося. Натомість приписи Конституції УРСР щодо управлінських і контрольних повноважень уряду та місцевих органів державної влади змінювалися чи не щорічно². Як і в СРСР, у цілому це було пов'язано з реформаторським («хрущовським») періодом, а з 1965 року — з «подоланням негативних наслідків» таких реформ за доби Л. Брежнєва.

Через пікроку після набрання чинності Конституцією СРСР 1977 року набрала чинності Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки — четверта й остання з радянських конституцій, що ухвалювались на території України починаючи з 1919 року. Проект був розроблений комісією на чолі з В. Щербицьким на основі нової Конституції СРСР після всенародного обговорення і прийнятий позачерговою сьомою сесією Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. Суттєвою концептуальною відмінністю нового Основного Закону республіки було те, що три попередні українські конституції вважались конституціями диктатури пролетаріату, а остання — Конституцією «соціалістичної загальнонародної держави, яка виражає волю й інтереси робітників, селян та інтелігенції, трудящих республік всіх національностей» (стаття 1). Таке формулювання стало конституційним втіленням висновку КПРС про те, що диктатура пролетаріату виконала свої завдання і Радянська держава перетворилася на загальнонародну.

¹ Див.: Сьома сесія Верховної Ради УРСР першого скликання. Стенографічний звіт. — К., 1946; Восьма сесія Верховної Ради УРСР. Стенографічний звіт. — К., 1947; Друга сесія Верховної Ради УРСР другого скликання. Стенографічний звіт. — К., 1947; Засідання Верховної Ради УРСР (четверта сесія). Стенографічний звіт. — К., 1948; Засідання Верховної Ради Української РСР (перша сесія). Стенографічний звіт. — К., 1951; Збірник чинних законів, указів Президії Верховної Ради і постанов Уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. — Т. 1. — К., 1949; Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. — Т. 2. — К., 1963.

² Засідання Верховного Совета СССР четвертого созыва (первая сессия 19—31 марта 1955 года). Стенографический отчет. — К., 1955; Засідання Верховного Совета СССР четвертого созыва (третья сессия 13—15 марта 1957 года). Стенографический отчет. — К., 1957; СП УССР, 1955, № 11—12, ст. 58; 1955, № 17—18, ст. 101; 1956, № 9—10, ст. 99; 1957, № 1—2, ст. 3; № 7—8, ст. 80; 1958, № 10, ст. 186; № 12, ст. 225; № 12, ст. 226; 1959, № 7, ст. 94; 1960, № 7, ст. 105; 1963, № 7, ст. 58; 1964, № 10, ст. 133; 1965, № 4, ст. 39; 1966, № 1, ст. 3; № 1, ст. 7; 1972, № 1, ст. 6; 1973, № 2, ст. 8; Ведомости Верховного Совета УССР, 1953, № 1, ст. 19—22; 1954, № 8, ст. 165; 1955, № 3, ст. 24; 1956, № 7, ст. 124; № 8, ст. 57; 1957, № 2, ст. 42; № 5, ст. 94; 1959, № 14, ст. 101; № 32, ст. 170; 1960, № 23, ст. 175—177; 1961, № 28, ст. 328; 1962, № 28, ст. 345; № 45, ст. 564; 1966, № 25, ст. 150; 1967, № 2, ст. 19; № 7, ст. 72; № 15, ст. 139; 1968, № 52, ст. 374; 1969, № 18, ст. 142—143; № 23, ст. 171; 1970, № 5, ст. 32; 1971, № 11, ст. 72; 1973, № 11, ст. 70; № 16, ст. 114; 1974, № 2, ст. 233 тощо.

Вперше у радянському конституціоналізмі в преамбулі підкреслювалася наступність конституційного розвитку України, ідей і принципів конституцій 1919, 1929, 1937 років, а носієм влади проголошувалися не трудящі, а народ. «Буржуазні» принципи парламентаризму, поділу влади, прямої дії конституційних норм, конституційної юстиції тощо, як і раніше, ігнорувалися. Стрижнем суспільного ладу і політики УРСР ставали всевладні ради народних депутатів, демократичний централізм, соціалістична демократія, соціалістична законність, а головне — «керівна і спрямовуюча сила радянського суспільства, ядро його політичної системи, державних і громадських організацій» (стаття 6) — КПРС. Основа економічної системи залишалася, здебільшого, старою: соціалістична власність у вигляді державної, колгоспної та кооперативної. Особиста власність мала набуватися винятково на трудові доходи. Держава здійснювала контроль за мірою праці і споживання на основі принципу «від кожного — за здібностями, кожному — за працею» (стаття 14). Найвищою метою суспільного виробництва проголошувалося найповніше задоволення зростаючих матеріальних і культурних потреб людей. Соціальною основою УРСР Конституція вважала непорушний союз робітників, селян та інтелігенції. Уконституційовувався ідеал — «вільний розвиток кожного є умовою вільного розвитку всіх» (стаття 20). Декларувалося створення суспільних фондів споживання, державної системи охорони здоров'я, соціального забезпечення, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування і комунального господарства, єдиної системи народної освіти, планомірного розвитку науки, широке використання духовних цінностей тощо.

Коло прав і свобод громадян, закріплене в новому Основному Законі, мабуть, не знало аналогів у світовому конституціоналізмі. Залишалися конституційовані ще в 1937 році, як дійсно забезпечені, так і суто декларативні, формули рівноправ'я чоловіка і жінки, громадян різних національностей, права на працю та відпочинок, на матеріальне забезпечення у старості, у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності чи годувальника, на безоплатну освіту, свободу слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, совісті, об'єднання у громадські організації, право на недоторканність особи, житла, листування, обов'язок берегти і зміцнювати соціалістичну власність, «обов'язок і справа честі» сумлінно працювати, почесний обов'язок служити у війську, священний обов'язок захищати Вітчизну. Разом з цим були конституційовані і нові соціально-економічні, політичні та особисті права й свободи, у тому числі й такі, яких майже не знала зарубіжна конституційна практика: право на безоплатну охорону здоров'я, на житло, на користування досягненнями культури, на управління державними і громадськими справами, а також на звернення до державних органів, на захист сім'ї з боку держави, на судовий захист, наукову, технічну і художню творчість тощо.

І хоча про право на життя, повагу до гідності, невтручання в особисті і сімейні справи, право на інформацію, свободу пересування і виїзд за кордон, на створення політичних партій (окрім однієї), на страйк (про права на недоторканність приватної власності чи на підприємництво, природно, не могло і йтися) в Конституції не згадувалося, проте їх перелік виглядав досить широким. З'явилися і нові обов'язки громадян: поважати національну гідність, зміцнювати дружбу націй і народностей, сприяти охороні громадського порядку, поважати права і законні інтереси інших осіб, піклуватися про дітей і батьків, охороняти природу, берегти історичні пам'ятники та інші культурні цінності тощо.

Як і раніше, у Конституції декларувалися суверенітет УРСР та її право вільного виходу з СРСР. Але низка статей про вищість Конституції і законів СРСР, недоторканність повноважень Союзу РСР, пряму й опосередковану підпорядкованість Союзу низки міністерств і відомств республіки, про визнання державного плану і бюджету складовою союзного плану і бюджету тощо робили такі декларації утопічними. Компетенція УРСР, вкрай обмежена статтею 73 Конституції СРСР, мало чим відрізнялася від обсягу повноважень автономних республік, автономних чи навіть адміністративно-територіальних областей РРФСР.

Єдина система органів державної влади УРСР, порівняно з встановленою Конституцією 1937 року, майже не змінювалася. Називалася вона тепер радами народних депутатів і складалася з Верховної Ради УРСР, обласних, районних, міських, районних і у містах, селищних і сільських рад. Термін повноважень Верховної Ради збільшився до 5 років, інших рад — до 2,5 років. Не зазнала особливих змін, за винятком норм представництва, і виборча система, встановлена у 1937 році. Відносною новацією стала окрема глава про народних депутатів, де уконституційовувався їх статус як повноважних представників народу, які не суміщають депутатську діяльність з основною професією чи посадою і керуються загальнодержавними інтересами. Депутат був особою недоторканною, мав право запиту і міг у будь-який час бути відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку.

Найвищий орган державної влади — Верховна Рада УРСР — складався з 650 депутатів і скликався на чергові сесії двічі на рік. До її виключної компетенції належали питання прийняття і внесення змін до Конституції УРСР, затвердження державних планів економічного і соціального розвитку, державного бюджету та звітів про їх виконання, утворення підзвітних органів. Право законодавчої ініціативи належало Президії Верховної Ради УРСР, її постійним комісіям, депутатам, Раді Міністрів УРСР, Верховному Суду УРСР, Прокурору УРСР та громадським організаціям в особі їх республіканських органів. Закони приймалися більшістю від загальної кількості депутатів Верховної Ради і публікувалися за підписами Голови та Секретаря Президії, до складу якої входили ще й три заступники Голови та 20 членів Президії.

Президія вважалася постійно діючим органом Верховної Ради, їй підзвітним, і у період між сесіями виконувала функції найвищого органу державної влади. Укази Президії щодо змін до законодавчих актів, утворення областей, утворення чи ліквідації міністерств або державних комітетів, звільнення чи призначення членів Ради Міністрів УРСР підлягали затвердженню на черговій сесії Верховної Ради УРСР.

Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади був уряд УРСР — Рада Міністрів УРСР, що створювалася Верховною Радою УРСР у складі Голови, перших заступників, заступників, міністрів, голів державних комітетів УРСР. Для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням керівництва народним господарством, та інших питань державного управління як постійний орган Ради Міністрів діяла її Президія у складі Голови, перших заступників, заступників і деяких інших членів уряду. Республіканські міністерства і відомства підпорядковувалися Раді Міністрів безпосередньо, союзно-республіканські — перебували у подвійному підпорядкуванні.

Обласні, міські, районні у містах, селищні, сільські ради народних депутатів проголошувалися Конституцією органами державної влади на відповідних територіях і мали вирішувати всі питання місцевого значення вихо-

дячи з інтересів громадян. Сесії рад скликалися не менш як 4 рази на рік. Їх виконавчими і розпорядчими органами були виконкоми.

Судова влада, як і в Конституції 1937 року, не визнавалася окремою гілкою й іменувалася правосуддям, що покладалося на Верховний Суд УРСР, обласні, Київський міський суди, районні (міські) народні суди, організація і порядок діяльності яких визначалися не тільки законами України, а й Союзу РСР. Термін повноважень усіх суддів становив 5 років, народних засідателів — 2,5 роки. Судді народних судів обиралися громадянами району (міста), інших — відповідними радами. Закріплювалися принципи: колегіальності, відкритості розгляду справ, участі народних засідателів у суді першої інстанції, незалежності суддів, рівності громадян перед законом і судом, а також право на захист, використання рідної мови, участь у судовому провадженні представників громадських організацій та деякі інші. Найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів з боку державних органів, юридичних і фізичних осіб здійснювався не Прокурором УРСР, а Генеральним прокурором СРСР через підлеглих йому Прокурора УРСР та обласних прокурорів, які призначалися тим же Генеральним прокурором СРСР на 5 років. Прокурор УРСР призначав на визначений термін районних і міських прокурорів, затверджених Генеральним прокурором СРСР.

Як і раніше, Конституція України не визнавала будь-яких усталених в Європі і більшості країн світу форм конституційної юстиції. Але деякі важливі аспекти охорони Основного Закону не тільки відображалися у тексті, а й підсилювалися порівняно з минулими радянськими конституціями. Уперше в практиці українського конституціоналізму проблемі охорони Основного Закону було присвячено окремий розділ з двох статей. Перша з них (стаття 170) наголошувала: «Усі закони та інші акти державних органів Української РСР видаються на основі і відповідно до цієї Конституції». Але положення про найвищу юридичну силу Основного Закону УРСР було відсутнім, оскільки такою силою в радянському конституціоналізмі вважалася Конституція СРСР. Охоронні норми для Основного Закону містилися в статті 171, яка встановлювала, що зміна Конституції УРСР провадиться рішенням Верховної Ради УРСР, прийнятим більшістю не менш як дві третини від загальної кількості депутатів.

Найвищі контрольні функції у державі покладалися на ради народних депутатів. Можна цілком обґрунтовано зробити висновок, що до них належали і функції політичного конституційного контролю. Він унормовувався не тільки винятковими повноваженнями Верховної Ради приймати Конституцію, вносити до неї зміни, а й закріпленими за УРСР (в особі її найвищих органів державної влади й управління) у пункті 2 статті 72 функціями контролю за додержанням Конституції УРСР. Аналіз положень наступних статей свідчить, що політичний конституційний контроль могла здійснювати сама Верховна Рада (стаття 97), її Президія (пункт 4 статті 108) і значною мірою Рада Міністрів УРСР (частина перша статті 118). Важливим елементом конституційного контролю можна вважати надане всім трьом органам конституційне право скасовувати у разі невідповідності законам, зокрема і Основному Закону, постанови, розпорядження, рішення уряду, обласних, міських рад, їх виконкомів, акти міністерств УРСР, державних комітетів УРСР, інших підвідомчих їм установ. Таке саме право — скасування актів нижчих рад і їх виконкомів — закріплювалося за вищими радами і їх виконкомом. Стаття 113 встановлювала, що Верховна Рада УРСР здійснює контроль за діяльністю всіх підзвітних їй державних органів. У зміст такої

норми обґрунтовано можна включити і контроль за конституційністю нормативних актів Президії Верховної Ради УРСР, Ради Міністрів УРСР, які були підзвітними Верховній Раді. У зв'язку з цим є підстави для твердження, що деякі функції конституційного нагляду могли покладатись і на утворюваний Верховною Радою Комітет народного контролю Української РСР (стаття 113), одним із завдань якого було поліпшення роботи державного апарату.

Охороні Конституції мали б сприяти її вимоги до державних органів діяти на основі соціалістичної законності, до державних і громадських організацій, службових осіб і громадян — додержуватися Конституції СРСР, Конституції УРСР, радянських законів. Чимало статей Конституції містили раніше не характерні для радянського конституцієдавця словосполучення «закони, які видаються на основі цієї Конституції», «визначається на основі цієї Конституції», «на виконання цієї Конституції», «у межах, наданих цією Конституцією», що можна вважати позитивними зрушеннями у радянській моделі конституційного контролю¹.

Звичайно, головним суб'єктом політичного та ідеологічного конституційного захисту як Конституції СРСР, так і конституцій союзних та автономних республік протягом усього періоду, що розглядається, залишалася КПРС (до жовтня 1952 року — ВКП(б))². До смерті Й. Сталіна у березні 1953 року форми й методи такого партійного контролю як і юридична та концептуальна основа, порівняно з охарактеризованим раніше довоєнним періодом, не змінювалися, що було закріплено у рішеннях XIX з'їзду КПРС (жовтень 1952 року). У процесі десталінізації державного і суспільного життя на хвилі перегляду на XX (лютий 1956 року), XXI (січень—лютий 1959 року) та XXII (жовтень 1961 року) з'їздах КПРС доктринальних засад радянської демократії почали з'являтися ознаки певного розмежування партійної, радянської і судової влади. КПРС уособлювала неформальну законодавчу владу, ради всіх рівнів — виконавчу, а автономний суд — судову.

Але такі ознаки були знищені у зародку самими «радикалами» на чолі з М. Хрущовим, які досить швидко зрозуміли, що за подібних умов КПРС буде швидко позбавлена своїх панівних контрольних функцій як у державі, так і в суспільстві. Однак у ході хрущовських реформ, доктринальною основою яких були гасла повернення до ленінських норм і різка критика культу особи, певні зрушення у демократизації партійного конституційного контролю все-таки спостерігались. Це дістало вияв у заходах щодо децентралізації економіки, встановленні доволі жорсткого партійного контролю за діяльністю силових структур, правових реформах 50—60-х років, запровадженні системи оновлення партійного апарату тощо. Все це викликало жорсткий опір консерваторів з партійної еліти і закінчилося позбавленням М. Хрущова всіх партійних і державних посад.

Нове керівництво КПРС на XXIII (березень—квітень 1966 року), XXIV (березень—квітень 1971 року) та XXV (лютий—березень 1976 року) з'їздах партії різко засудило «суб'єктивізм і волютаризм» своїх попередників,

¹ Докл. див.: Конституция УССР: реализация принципов и норм. — К., 1987; Юзьков А.П. Конституция Советской Украины. — К., 1984; *Забігало В.К.* В сім'ї вольній, новій. — К., 1979; *Сиренко В.Ф.* Конституционные основы государственного управления народным хозяйством. — К., 1978; *Мироненко О.М.* Історія Конституції України. — К., 1997.

² Динаміка чисельності членів КПРС зафіксована у цифрах: 1945 рік — 5,8 млн., 1955 рік — 6,9 млн., 1965 рік — 11,8 млн., 1977 рік — 16,0 млн. осіб. Див.: Український радянський енциклопедичний словник. Т. 2. — К., 1987. — С. 130.

швидко згорнуло процес розробки нової конституції і стало на шлях повернення до цілковитого панування партії у радянському суспільстві. Партійний контроль забезпечувався черговим етапом планової централізації економіки, жорсткого адміністрування, переходом від стадії колективного керівництва (середина і друга половина 60-х років) до нової концентрації всієї влади, у тому числі й контрольної, у руках Л. Брежнєва, персона якого штучно звеличувалася шляхом надання йому нових державних посад, військових та інших звань, проголошення вождем партії і радянського народу тощо. Це, по суті, стало поверненням до суворой однопартійної диктатури у конституційному контролі, що й отримало відображення у Конституції СРСР 1977 року, приписи статті 6 якої про КПРС як керівну і спрямовуючу силу радянського суспільства, ядро його політичної системи, державних і громадських організацій відтворили конституції УРСР, усіх інших союзних, а також автономних республік. Навіть закріплений у цій же статті обов'язок партійних організацій діяти у рамках Конституції СРСР не зміг запобігти тому, що в реальній практиці державного будівництва всі без винятку органи державної влади були фактично підпорядковані і підзвітні КПРС, яка здійснювала і повновладдя, і найвищий конституційний контроль, і верховне «конституційне правосуддя», і найавторитетніше тлумачення законів, а у підсумку ставала творцем і гарантом усього радянського права, сутність якого розумілася з винятково позитивістських (вужьконормативних) позицій, сформульованих у другій половині 30-х років А. Вишинським. Створення у таких умовах згаданого раніше Комітету конституційного нагляду СРСР (хоча би він і функціонував під керівництвом КПРС) було б зайвим, оскільки такий нагляд зосереджувався у ЦК КПРС і його Політбюро.

В Україні, як і в інших союзних республіках, вищий конституційний контроль здійснювався КПУ, про яку в Конституції УРСР 1978 року навіть не згадувалось, оскільки вона, як і компартії інших союзних республік, вважалася тільки «загоном» КПРС.

Конституційні контрольні повноваження Верховної Ради СРСР, її Президії¹, Ради Міністрів СРСР² як формально вищих суб'єктів конституційної охорони у системі радянської моделі конституційної юстиції до 1977 року визначалися вже охарактеризованими Конституцією СРСР 1936 року, а згодом — Конституцією СРСР 1977 року. Ці державні органи разом репрезентували головний інститут контролю на теренах Радянського Союзу — конституційного контролю, здійснюваного Союзом РСР. Під такий контроль підпадало законодавство як СРСР, так і союзних та автономних республік на предмет відповідності загальносоюзних, республіканських законів, інших нормативних актів, конституцій союзних і автономних республік конституціям СРСР та загальносоюзному законодавству. Скажімо, Президія Верховної Ради СРСР за станом на 1969 рік видала з цього питання чотири укази з приводу невідповідності окремих приписів конституцій республік Конституції СРСР, шість указів про невідповідність республіканських актів загальносоюзному законодавству, понад двадцять указів і постанов з роз'яснення та

¹ У період, що розглядається, її очолювали М. Швернік (1946—1953 роки), К. Ворошилов (1953—1960 роки), Л. Брежнєв (1960—1964 роки), А. Мікоян (1964—1965 роки), М. Підгорний (1965—1977 роки), Л. Брежнєв (з 1977 року).

² Головами Ради Міністрів СРСР з часу її утворення були Й. Сталін (до березня 1953 року), Г. Маленков (1953—1955 роки), М. Булганін (1955—1958 роки), М. Хрущов (1958—1964 роки), О. Косигін (1964—1980 роки).

офіційного тлумачення законів СРСР¹. Набагато більше актів союзних республік приводилися у відповідність до Конституції СРСР відразу після отримання зауважень з Москви.

У зв'язку з тим, що Конституція СРСР 1977 року містила відкритий перелік повноважень Союзу, у сфері конституційного контролю з боку Верховної Ради СРСР виникало чимало непорозумінь із союзними республіками, які вирішувалися досить довго. Не було ні закону про союзний конституційний контроль, ні навіть положення про нього, що не давало можливості відпрацювати якусь більш-менш чітку процедуру такого контролю, що, безумовно, підривало авторитет останнього. Не регулювалися ці проблеми і в Регламенті засідань Верховної Ради СРСР².

Деякі приписи з питань конституційного контролю містило Положення про постійні комісії Ради Союзу і Ради Національностей Верховної Ради СРСР³. Так, на ці комісії покладался «контроль за діяльністю міністерств і відомств СРСР, інших загальносоюзних організацій, а також республіканських і місцевих органів та організацій за проведенням у життя Конституції СРСР, законів СРСР і її Президії»⁴. Комісії вважалися допоміжними органами палат для попереднього розгляду і підготовки питань, що належали до відання Верховної Ради СРСР, тобто здійснювали, перш за все, превентивний контроль за відповідністю Конституції СРСР законів та інших нормативних актів, ухвалюваних Верховною Радою СРСР та її Президією. На цьому було прямо акцентовано у статті 7 Положення: «При підготовці законопроектів та інших пропозицій для розгляду Верховною Радою СРСР та її Президією, здійсненні контролю за дотриманням Конституції і радянського законодавства постійні комісії палат діють у співробітництві з громадськими організаціями, узагальнюють і обговорюють пропозиції громадян».

Найголовнішу роль у такому контролі відігравали комісії законодавчих пропозицій, що створювалися в обох палатах.

Статтею 10 Положення на них покладалися: а) розробка проектів законів СРСР та постанов Верховної Ради СРСР, указів та постанов Президії Верховної Ради СРСР з питань, пов'язаних зі зміцненням соціалістичної законності, здійсненням правосуддя, та з інших питань загального характеру; б) попередній розгляд переданих їм для надання висновку проектів законів СРСР і Президії Верховної Ради СРСР та підготовка відповідних висновків; в) участь, на прохання інших постійних комісій, у розробці проектів законів СРСР та інших актів Верховної Ради СРСР і її Президії, підготовлених відповідними комісіями; г) підготовка пропозицій з питань кодифікації та систематизації законодавства СРСР; д) заслуховування повідомлень і доповідей міністерств та відомств СРСР, інших загальносоюзних організацій, а також республіканських та місцевих органів і організацій з питань зміцнення соціалістичної законності, захисту прав та охоронюваних законом інтересів громадян.

Не стояли осторонь процедури конституційного контролю й інші постійні комісії Верховної Ради СРСР. Так, на мандатні комісії палат покладался «персональний» контроль за дотриманням статей 50, 52, 142 Конституції

¹ Див.: Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Советское государство и право. — 1969. — № 9. — С. 44; Шульженко Ю.А. Конституционный контроль в России. — М., 1995. — С. 66—67.

² Див.: Регламент заседаний Верховного Совета СССР // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР (1938—1975). — М., 1975. — Т. 1. — С. 157—159.

³ Положение о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР // Там само. — С. 162—172.

⁴ Там само. — С. 163.

СРСР у разі обрання, визнання повноважень, забезпечення недоторканності та відклику депутата. Планово-бюджетні та галузеві комісії отримували можливість здійснення ефективного попереднього конституційного контролю при розробці проектів законів та інших нормативних актів з питань планування народного господарства, бюджету, фінансів, розвитку відповідних галузей, надання висновків на проекти таких документів іншими комісіями тощо. Рекомендації постійних комісій були обов'язковими для розгляду всіма державними органами й організаціями. Комісії мали право законодавчої ініціативи, внесення пропозицій щодо передачі законопроектів на всенародне обговорення, входження з пропозиціями чи запитами до Ради Міністрів СРСР, окремих міністерств та відомств.

До активу діяльності постійних комісій, самої Верховної Ради СРСР та її Президії у період, що розглядається, можна віднести скасування низки виданих раніше явно неконституційних актів. У сфері прав людини це припинення у 1945—1953 роках дії указів про кримінальну відповідальність за поширення неправдивих чуток, розголошення державної таємниці і втрату документів, за дрібні крадіжки на виробництві, скасування у 1947 році смертної кари¹, сумнозвісний закон від 7 серпня 1932 року, ліквідація Особливої наради при МВС СРСР тощо. У 1954—1964 роках Верховна Рада СРСР, або її Президія, припинила чинність актів щодо кримінальної відповідальності жінок за проведення абортів, самовільний проїзд у товарних потягах, самовільне залишення підприємства, прогули без поважної причини, а також дію жорстоких стосовно людини Положень про державні злочини, військові злочини 1927 року, постанов Президії ЦВК СРСР від 1 грудня 1934 року та 14 вересня 1937 року щодо покарань за вчинення терористичних актів; скасувала транспортні суди, створила комісії для персональної перевірки справ засуджених за політичними мотивами, затвердила порядок їх перегляду. Деяко гуманнішими стали Основи кримінального законодавства СРСР і союзних республік, Основи кримінального судочинства СРСР і союзних республік тощо.

Після 1964 року незаконно репресованим повернули державні нагороди, набрали чинності Основи виправничого законодавства СРСР і союзних республік 1969 року, закон про громадянство СРСР 1978 року та деякі інші акти Союзу РСР, що відновлювали конституційну законність стосовно необґрунтовано постраждалих від репресій.

Разом з тим не треба забувати, що багато в чому неконституційні (такі, що не відповідають Конституції 1936 року) постанови ЦВК СРСР або його Президії (Положення про злочини державні від 28 лютого 1927 року, про їх доповнення від 8 червня 1934 року, про зміни статті 18 Основних засад кримінального законодавства СРСР і союзних республік від 2 жовтня 1937 року, самі Основні засади від 31 жовтня 1924 року, постанови про оголошення поза законом громадян СРСР, які перейшли до табору ворогів від 24 листопада 1929 року, про висилку і заслання від 10 січня 1930 року, укази Президії Верховної Ради СРСР про табори НКВС СРСР від 15 червня 1939 року та інші) залишалися чинними протягом 10—20 повоєнних років. Відповідність Конституції СРСР законів СРСР і указів Президії Верховної Ради СРСР на той час видавалася сумнівною. Йдеться про акти щодо організації з 1944 року спеціальних судів у таборах (скасовано у 1954 році), направлення державних злочинців після закінчення строку покарання в за-

¹ Уже 12 січня 1950 року вона була частково відновлена стосовно зрадників Батьківщини, шпигунів та диверсантів, а 30 квітня 1954 року — поширена і на злочини, пов'язані з навмисним убивством.

слання на поселення у віддалені місцевості СРСР від 21 лютого 1948 року (скасовано у березні 1956 року), кримінальної відповідальності втікачів з числа засланих від 26 листопада 1948 року (скасовано у червні 1954 року), виселення у віддалені райони осіб, які ведуть паразитичний спосіб життя, від 2 червня 1948 року та деякі інші¹.

Певні функції політичного й адміністративного конституційного контролю покладалися на Раду Міністрів СРСР як найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади СРСР, Президію Ради Міністрів СРСР, що складалася з Голови уряду, його перших заступників та заступників², окремі міністерства та державні комітети СРСР, керівники яких разом з головами урядів союзних республік входили до складу Ради Міністрів СРСР. Але були випадки, коли органи влади СРСР не дотримувалися Конституції. Численні директиви, інструкції, накази, включаючи й відомчі аналогічні документи, інколи не співвідносились із конституційними нормами і принципами, а то й ігнорували їх як за періоду сталінізму (до 1953 року), так і в епохи хрущовізму (1954—1964 роки) чи брежнєвізму (з 1964 року).

Отже, у період, що досліджується, тривалий час діяло чимало актів, які відверто суперечили Конституції 1936 року, зокрема постанови РНК СРСР чи Ради Міністрів СРСР «Про Положення про спецкомендатури НКВС» від 8 січня 1945 року, «Про правове положення спецпереселенців» від 8 березня 1945 року тощо. У той же час Рада Міністрів СРСР скасувала досить сумнівні, в аспекті їх відповідності Конституції СРСР, постанови ДКО від 22 січня 1943 року «Про посилення боротьби з крадіжками та розбазарюванням продовольчих і промислових товарів», створила єдину систему військових трибуналів і військових прокуратур (1953 рік), зняла обмеження на спецпоселення з колишніх куркулів та інших осіб (1954 рік), відновила трудовий стаж і пенсійне забезпечення незаконно засудженим (1955 рік), разом з ЦК КПРС ухвалила Постанову «Про усунення наслідків грубих порушень законності стосовно колишніх військовополонених та членів їх сімей» (1956 рік)³, тобто зробила значний внесок у відновлення конституційної законності і справедливості щодо жертв масових репресій.

Що стосується міністерств і відомств СРСР, то найважливішу роль у процесі захисту конституційного законодавства відігравали Прокуратура СРСР, Верховний суд СРСР, Міністерство юстиції (Мінюст) СРСР, органи державного, партійного і народного контролю СРСР, Міністерство державної безпеки (МДБ), згодом — КДБ СРСР, Міністерство внутрішніх справ СРСР та деякі інші.

Після відставки А. Вишинського прокуратуру СРСР очолювали М. Панкрат'єв (травень 1938 року — серпень 1940 року, звільнений за недоліки у боротьбі за зміцнення дисципліни на виробництві), В. Бочков (серпень 1940 року — листопад 1943 року, звільнений за власним бажанням), К. Горшенін (листопад 1943 року — лютий 1948 року, звільнений у зв'язку з призначенням міністром юстиції СРСР), Г. Сафонов (лютий 1948 року — червень 1953 року, звільнений у зв'язку з початком процесу десталінізації

¹ Усі наведені вище закони, постанови та укази див.: Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938—1958. — М., 1958; Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938—1975. — М., 1975.

² Була створена у липні 1949 року замість Бюро Ради Міністрів СРСР. Рішення Президії мали силу рішень уряду.

³ Див.: Реабілітація репресованих. Законодавство та судова практика. Офіційне видання під редакцією В. Маляренка (далі — Реабілітація репресованих). — К., 1967. — С. 74—75, 92—94, 149, 167—171.

органів прокуратури), Р. Руденко (червень 1953 року — січень 1981 року, перебував на посаді Генерального прокурора СРСР до смерті).

Перехопивши ще на межі 20—30-х років ініціативу конституційного контролю (нагляду) у Верховного суду СРСР, Прокуратура СРСР вже її не віддавала ні у довоєнний, ні у повоєнний часи. До 1953 року такий контроль здійснювався на підставі охарактеризованих раніше Положення про Прокуратуру Союзу РСР від 17 грудня 1933 року¹ та статей 113—117 Конституції СРСР 1936 року. Відразу зазначимо, що не всі спадкоємці традицій і концептуальних поглядів А. Вишинського залишалися відданими у справі нагляду за дотриманням конституційної законності його поглядам.

Не був прихильником скандальних судових процесів М. Панкратьєв. Він за копіткою, буденною організаторською роботою² інколи «забував» своєчасно поінформувати ЦК ВКП(б) про досягнення у боротьбі з «ворогами народу». З причини надмірної вимогливості до апарату не користувався авторитетом серед підпорядкованих йому прокурорів, а тому утримався на посаді лише 26 місяців. Трохи більше трьох років очолював Прокуратуру СРСР колишній начальник Одеської зенітно-кулеметної школи, прокурор-фронтвик (без залишення посади безпосередньо керував Особливим відділом Північно-Західного фронту) В. Бочков. Природно, що йому довелося підпорядковувати всю роботу Прокуратури СРСР інтересам оборони. Останньою заслугою В. Бочкова стало ініціювання Указу Президії Верховної Ради СРСР від 16 серпня 1943 року про встановлення класних чинів, прирівняних до військових звань, для прокурорсько-слідчих працівників³.

У наступні 5 років наглядом за дотриманням Конституції СРСР з боку Прокуратури СРСР керував вихованець і висуванець М. Криленка, кандидат (згодом доктор, професор) юридичних наук К. Горшенін (з 19 березня 1946 року — Генеральний Прокурор СРСР)⁴. Його внесок щодо запобігання порушенням конституційної законності полягав у захисті прав радянських військовослужбовців та їх сімей, ліквідації дитячої безпритульності, організації судових процесів над німецькими і японськими військовими злочинцями, боротьбі з порушеннями трудової дисципліни, розкраданням та розбазарюванням соціалістичної власності, в організації систематичного навчання кадрів прокурорів і слідчих тощо. Разом з тим, Прокуратура СРСР у цей час нічого не зробила для запобігання позасудовому порядку розгляду низки категорій справ, сама сприяла розгалуженню спецпоселень, позасудовому висланню людей в «отдаленные местности СССР», активізації діяльності явно неконституційних органів, зокрема Особливої наради при МВС СРСР. За особистою вказівкою К. Горшеніна з жовтня 1947 року співробітники Прокуратури СРСР виконували свої наглядові функції за «режимом робочого дня за Сталіним»⁵.

(Далі буде)

¹ СЗ СССР. — 1933. — № 40. — Ст. 239.

² Саме за доби М. Панкратьєва відбулися Перша всесоюзна нарада прокурорів із загального нагляду, низка всесоюзних нарад прокурорів кримінально-судових відділів прокуратури, морського та річкового флотів тощо.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1943. — № 39.

⁴ Цей закон ухвалила перша сесія Верховної Ради СРСР другого скликання. Відповідні зміни були внесені і до Конституції СРСР 1936 року. Див.: Ведомости Верховного Совета СССР. — 1946, № 10.

⁵ Робочий день тут починався о 10.30—11.00 дня до 10.30—11.00 вечора з перервою на обід з 6.00 до 7.00 вечора.

МІЖНАРОДНІ ПРАВОВІ АКТИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

МІЖНАРОДНИЙ ПАКТ ПРО ЕКОНОМІЧНІ, СОЦІАЛЬНІ І КУЛЬТУРНІ ПРАВА

Держави, які беруть участь у цьому Пакті,
беручи до уваги, що відповідно до принципів, проголошених Статутом Організації Об'єднаних Націй, визнання гідності, властивої всім членам людської сім'ї, та їх рівних і невід'ємних прав є основою свободи, справедливості і загального миру,

визнаючи, що ці права впливають з властивої людській особі гідності,
визнаючи, що згідно з Загальною декларацією прав людини ідеал вільної людської особи, вільної від страху та нужди, можна здійснити, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними та політичними правами,

беручи до уваги, що за Статутом Організації Об'єднаних Націй держави зобов'язані заохочувати загальне поважання і додержання прав і свобод людини,

беручи до уваги, що кожна окрема людина, маючи обов'язки щодо інших людей і того колективу, до якого вона належить, повинна добиватися заохочення і додержання прав, визнаних у цьому Пакті,
погоджуються про такі статті:

Частина I

Стаття 1

1. Всі народи мають право на самовизначення. На підставі цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток.

2. Всі народи для досягнення своїх цілей можуть вільно розпоряджатися своїми природними багатствами і ресурсами без шкоди для будь-яких зобов'язань, що впливають з міжнародного економічного співробітництва, заснованого на принципі взаємної вигоди, та з міжнародного права. Жоден народ ні в якому разі не може бути позбавлений належних йому засобів існування.

3. Всі держави, які беруть участь у цьому Пакті, в тому числі ті, що несуть відповідальність за управління несамоверхніми і підопічними територіями, повинні, відповідно до положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, заохочувати здійснення права на самовизначення і поважати це право.

Частина II

Стаття 2

1. Кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в інди-

відуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб поступово забезпечити повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів.

2. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються гарантувати, що права, проголошені в цьому Пакті, здійснюватимуться без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини.

3. Країни, що розвиваються, можуть з належним урахуванням прав людини і свого народного господарства визначати, в якою мірою вони гарантуватимуть визнані в цьому Пакті економічні права особам, котрі не є їх громадянами.

Стаття 3

Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування всіма економічними, соціальними і культурними правами, передбаченими в цьому Пакті.

Стаття 4

Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що стосовно користування правами, які та чи інша держава забезпечує відповідно до цього Пакту, дана держава може встановлювати тільки такі обмеження цих прав, які визначаються законом, і лише настільки, наскільки це є сумісним з природою зазначених прав, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

Стаття 5

1. Ніщо в цьому Пакті не може тлумачитись як таке, що означає, що якась держава, якась група чи якась особа має право займатися будь-якою діяльністю або чинити будь-які дії, спрямовані на знищення будь-яких прав чи свобод, визнаних у цьому Пакті, або на обмеження їх більшою мірою, ніж передбачається у цьому Пакті.

2. Ніяке обмеження чи приниження будь-яких основних прав людини, визнаних або існуючих в якій-небудь країні на підставі закону, конвенцій, правил чи звичаїв, не допускається під тим приводом, що в цьому Пакті не визнаються такі права або що в ньому вони визнаються у меншому обсязі.

Частина III

Стаття 6

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується, і зроблять належні кроки до забезпечення цього права.

2. Заходи, яких повинні вжити держави-учасниці цього Пакту з метою повного здійснення цього права, включають програми професійно-технічного навчання і підготовки, шляхи і методи досягнення продуктивної зайнятості в умовах, що гарантують основні політичні і економічні свободи людини.

Стаття 7

Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема:

- а) винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим:
- i) справедливую зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, зокрема, жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю;
- ii) задовільне існування для них самих та їхніх сімей відповідно до постанов цього Пакту;
- б) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни;
- с) однакову для всіх можливість просування по роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації;
- д) відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за святкові дні.

Стаття 8

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються забезпечити:

- а) право кожної людини створювати для здійснення і захисту своїх економічних та соціальних інтересів професійні спілки і вступати до них на свій вибір при єдиній умові додержання правил відповідної організації. Користування зазначеним правом не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших;
- б) право професійних спілок утворювати національні федерації чи конфедерації і право останніх засновувати міжнародні професійні організації або приєднуватися до них;
- с) право професійних спілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших;
- д) право на страйки при умові його здійснення відповідно до законів кожної країни.

2. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування цими правами для осіб, що входять до складу збройних сил, поліції або адміністрації держави.

3. Ніщо в цій статті не дає права державам, які беруть участь у Конвенції Міжнародної організації праці 1948 року щодо свободи асоціацій і захисту права на організацію, приймати законодавчі акти на шкоду гарантіям, передбаченим у зазначеній Конвенції, або застосовувати закон так, щоб завдавати шкоди цим гарантіям.

Стаття 9

Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування.

Стаття 10

Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що:

- 1.** Сім'я, яка є природним і основним осередком суспільства, повинні надаватися по можливості якнайширша охорона і допомога, особливо при її

утворенні і поки на її відповідальності лежить турбота про несамотійних дітей та їх виховання. Шлюб повинен укладатися за вільною згодою тих, хто одружується.

2. Особлива охорона повинна надаватися матерям протягом розумного періоду до і після пологів. Протягом цього періоду працюючим матерям повинна надаватися оплачувана відпустка або відпустка з достатньою допомогою по соціальному забезпеченню.

3. Особливих заходів охорони і допомоги має вживатися щодо всіх дітей і підлітків без будь-якої дискримінації за ознакою сімейного походження чи за іншою ознакою. Дітей і підлітків має бути захищено від економічної і соціальної експлуатації.

Застосування їх праці в галузі, шкідливій для їх моральності і здоров'я чи небезпечній для життя або такій, що може завдати шкоди їх нормальному розвитку, повинно бути каране за законом. Крім того, держави повинні встановити межі віку, нижче яких користування платною дитячою працею забороняється і карається законом.

Стаття 11

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя. Держави-учасниці вживуть належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права, визнаючи важливе значення в цьому відношенні міжнародного співробітництва, заснованого на вільній згоді.

2. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнаючи основне право кожної людини на свободу від голоду, повинні вживати необхідних заходів індивідуально і в порядку міжнародного співробітництва, які б включали проведення конкретних програм для того, щоб:

а) поліпшити методи виробництва, зберігання і розподілу продуктів харчування шляхом широкого використання технічних і наукових знань, поширення знань про принципи харчування і вдосконалення або реформи аграрних систем так, щоб досягти найбільш ефективного освоєння і використання природних ресурсів, і

б) забезпечити справедливий розподіл світових запасів продовольства відповідно до потреб і з урахуванням проблем країн як імпортуючих, так і експортуючих продукти.

Стаття 12

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я.

2. Заходи, яких повинні вжити держави-учасниці цього Пакту для повного здійснення цього права, включають ті, які є необхідними для:

а) забезпечення скорочення смертності та дитячої смертності і здорового розвитку дитини;

б) поліпшення всіх аспектів гігієни зовнішнього середовища і гігієни праці в промисловості;

с) запобігання і лікування епідемічних, ендемічних, професійних та інших хвороб і боротьби з ними;

д) створення умов, які б забезпечували всім медичну допомогу і медичний догляд у разі хвороби.

Стаття 13

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на освіту. Вони погоджуються, що освіта повинна спрямовуватись на повний розвиток людської особи та усвідомлення її гідності і повинна зміцнювати повагу до прав людини і основних свобод. Вони, далі, погоджуються з тим, що освіта повинна дати можливість усім бути корисними учасниками вільного суспільства, сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма націями і всіма расовими, етнічними та релігійними групами і сприяти роботі Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру.

2. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що для повного здійснення цього права:

- а) початкова освіта повинна бути обов'язковою і безплатною для всіх;
- б) середня освіта в її різних формах, включаючи професійно-технічну середню освіту, повинна бути відкрита і зроблена доступною для всіх шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безплатної освіти;
- в) вища освіта повинна бути зроблена однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безплатної освіти;
- г) елементарна освіта повинна заохочуватися або інтенсифікуватися по можливості для тих, хто не проходив чи не закінчив повного курсу початкової освіти;
- е) має активно проводитися розвиток мережі шкіл усіх ступенів, повинна бути встановлена задовільна система стипендій і повинні постійно поліпшуватися матеріальні умови викладацького персоналу.

3. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються поважати свободу батьків і у відповідних випадках законних опікунів, обирати для своїх дітей не тільки запроваджені державними властями школи, а й інші школи, що відповідають тому мінімуму вимог щодо освіти, який може бути встановлено чи затверджено державою, і забезпечувати релігійне та моральне виховання своїх дітей відповідно до власних переконань.

4. Ніяка частина цієї статті не повинна тлумачитись у розумінні припинення свободи окремих осіб та установ створювати навчальні заклади і керувати ними при незмінній умові додержання принципів, викладених у пункті 1 цієї статті, і вимоги, щоб освіта, яку дають у таких закладах, відповідала тому мінімуму вимог, що його може бути встановлено державою.

Стаття 14

Кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті і яка на час свого вступу до числа учасників не змогла встановити на території своєї метрополії або на інших територіях, що перебувають під її юрисдикцією, обов'язкової безплатної початкової освіти, зобов'язується протягом двох років виробити і прийняти докладний план заходів для поступового втілення у життя — протягом розумної кількості років, яка повинна бути зазначена в цьому плані, — принципу обов'язкової безплатної загальної освіти.

Стаття 15

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на:

- а) участь у культурному житті;

б) користування результатами наукового прогресу та їх практичне застосування;

с) користування захистом моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з будь-якими науковими, літературними чи художніми працями, автором яких вона є.

2. Заходи, яких повинні вживати держави-учасниці цього Пакту для повного здійснення цього права, включають ті, які є необхідними для охорони, розвитку і поширення досягнень науки та культури.

3. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються поважати свободу, безумовно необхідну для наукових досліджень і творчої діяльності.

4. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають користь, що їм дають заохочення і розвиток міжнародних контактів та співробітництва в науковій і культурній галузях.

Частина IV

Стаття 16

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються подавати відповідно до цієї частини даного Пакту доповіді про вживані ними заходи і про прогрес на шляху до додержання прав, визнаних у цьому Пакті.

2. а) Всі доповіді подаються Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй, який надсилає їх примірники на розгляд в Економічну і соціальну раду відповідно до положень цього Пакту.

б) Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй також пересилає спеціалізованим установам примірники доповідей або будь-які відповідні частини доповідей держав-учасниць цього Пакту, які також є членами цих спеціалізованих установ, оскільки такі доповіді або частини цих доповідей стосуються якихось питань, що входять до рамок обов'язків вищезазначених установ відповідно до їх конституційних актів.

Стаття 17

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, подають свої доповіді по етапах відповідно до програми, що повинна бути встановлена Економічною і соціальною радою протягом року після набрання чинності цим Пактом по консультації з державами-учасницями і заінтересованими спеціалізованими установами.

2. У доповідях можуть зазначатися фактори та труднощі, що впливають на ступінь виконання обов'язків за цим Пактом.

3. Коли відповідні відомості були раніше передані Організації Об'єднаних Націй або якійсь спеціалізованій установі якою-небудь державою-учасницею цього Пакту, то немає потреби відтворювати ці відомості, і буде достатнім точне посилання на відомості, передані таким чином.

Стаття 18

На виконання своїх обов'язків за Статутом ООН у галузі прав людини та основних свобод Економічна і соціальна рада може вступати в угоди зі спеціалізованими установами про надання ними доповідей про прогрес на шляху до досягнення додержання постанов цього Пакту, що належать до сфери їх діяльності. Ці доповіді можуть включати подробиці прийнятих їх компетентними органами рішень і рекомендацій про таке здійснення.

Стаття 19

Економічна і соціальна рада може передавати в Комісію по правах людини для розгляду і дачі загальних рекомендацій або у відповідних випадках до відома доповіді, що стосуються прав людини і подаються державами відповідно до статей 16 та 17, і доповіді, що стосуються прав людини і подаються спеціалізованими установами відповідно до статті 18.

Стаття 20

Заінтересовані держави-учасниці цього Пакту і спеціалізовані установи можуть подавати Економічній і соціальній раді зауваження щодо будь-якої загальної рекомендації згідно зі статтею 19 чи щодо посилання на таку загальну рекомендацію в будь-якій доповіді Комісії по правах людини або в будь-якому документі, що на нього там дається посилання.

Стаття 21

Економічна і соціальна рада може подавати час від часу Генеральній Асамблеї доповіді з рекомендаціями загального характеру і з коротким викладом відомостей, одержуваних від держав-учасниць цього Пакту і від спеціалізованих установ, про вжиті заходи і досягнуті результати в галузі забезпечення загального додержання прав, визнаних у цьому Пакті.

Стаття 22

Економічна соціальна рада може звертати увагу інших органів Організації Об'єднаних Націй, її допоміжних органів і спеціалізованих установ, які займаються поданням технічної допомоги, на будь-які питання, що виникають у зв'язку з доповідями, згаданими в цій частині даного Пакту, які можуть бути корисні цим органам при винесенні кожним з них у межах своєї компетенції рішень щодо доцільності міжнародних заходів, що могли б сприяти ефективному поступовому втіленню у життя цього Пакту.

Стаття 23

Держави, які беруть участь у цьому Пакті, погоджуються, що до числа міжнародних заходів, які сприяють здійсненню прав, визнаних у цьому Пакті, належить застосування таких засобів, як укладання конвенцій, прийняття рекомендацій, подання технічної допомоги та проведення регіональних нарад і технічних нарад з метою консультацій, а також дослідження, організовані спільно з заінтересованими урядами.

Стаття 24

Ніщо в цьому Пакті не може тлумачитись як пониження значення постанов Статуту Організації Об'єднаних Націй і статутів спеціалізованих установ, що визначають відповідні обов'язки різних органів Організації Об'єднаних Націй і спеціалізованих установ щодо питань, яких стосується цей Пакт.

Стаття 25

Ніщо в цьому Пакті не може тлумачитись як пониження невід'ємного права всіх народів повністю і вільно володіти і користуватися своїми природними багатствами та ресурсами.

Частина V**Стаття 26**

1. Цей Пакт відкрито для підписання будь-якою державою-членом Організації Об'єднаних Націй або членом будь-якої з її спеціалізованих установ, будь-якою державою-учасницею Статуту Міжнародного Суду та будь-якою іншою державою, запрошеною Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй до участі в цьому Пакті.

2. Цей Пакт підлягає ратифікації. Ратифікаційні грамоти депонуються у Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй.

3. Цей Пакт відкрито для приєднання будь-якої держави, зазначеної в пункті 1 цієї статті.

4. Приєднання здійснюється депонуванням документа про приєднання у Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй.

5. Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй повідомляє всі держави, які підписали цей Пакт або приєдналися до нього, про депонування кожної ратифікаційної грамоти або документа про приєднання.

Стаття 27

1. Цей Пакт набирає чинності через три місяці з дня депонування у Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй тридцять п'ятої ратифікаційної грамоти або документа про приєднання.

2. Для кожної держави, яка ратифікує цей Пакт або приєднається до нього після депонування тридцять п'ятої ратифікаційної грамоти або документа про приєднання, цей Пакт набирає чинності через три місяці з дня депонування її власної ратифікаційної грамоти або документа про приєднання.

Стаття 28

Постанови цього Пакту поширюються на всі частини федеративних держав без будь-яких обмежень чи винятків.

Стаття 29

1. Будь-яка держава, що бере участь у цьому Пакті, може пропонувати поправки і подавати їх Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй. Генеральний секретар пересилає потім будь-які запропоновані поправки державам-учасникам цього Пакту з проханням повідомити його, чи висловлюються вони за скликання конференції держав-учасниць з метою розгляду цих пропозицій і проведення по них голосування. Якщо принаймні третина держав-учасниць висловиться за таку конференцію, Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй скликає цю конференцію під егідою Організації Об'єднаних Націй. Будь-яка поправка, прийнята більшістю держав-учасниць, що були присутні і брали участь у голосуванні на цій конференції, подається Генеральній Асамблеї Організації Об'єднаних Націй на затвердження.

2. Поправки набирають чинності після затвердження їх Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй і прийняття їх більшістю в дві третини держав-учасниць цього Пакту, відповідно до їх конституційних процедур.

3. Коли поправки набирають чинності, вони стають обов'язковими для тих держав-учасниць, які їх прийняли, а для інших держав-учасниць зали-

шаються обов'язковими постанови цього Пакту і всі попередні поправки, ними прийняті.

Стаття 30

Незалежно від повідомлень, зроблених згідно з пунктом 5 статті 26, Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй повідомляє всі держави, про які йдеться в пункті 1 тієї ж статті, про таке:

- а) підписання, ратифікацію і приєднання згідно зі статтею 26;
- б) дату набрання чинності цим Пактом згідно зі статтею 27 і дату набрання чинності будь-якими поправками згідно зі статтею 29.

Стаття 31

1. Цей Пакт, англійський, іспанський, китайський, російський і французький тексти якого є цілком автентичними, підлягає здачі на зберігання в архів Організації Об'єднаних Націй.

2. Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй пересилає засвідчені копії цього Пакту всім державам, зазначеним у статті 26.

Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН.
Док. ООН A/RES/2200 A (XXI)

МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

жовтень—грудень 2005 року

- 27 жовтня** зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з депутатами Національних Зборів Соціалістичної Республіки В'єтнам
- 14 листопада** зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з Віце-прем'єр-міністром, Міністром юстиції Словацької Республіки Д. Ліпшицом
- 20—21 грудня** ознайомчий візит делегації Секретаріату Конституційного Суду Республіки Білорусь до Конституційного Суду України

лютий—липень 2006 року

- 9 лютого** зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з Головою Місії ОБСЄ/БДПЛ спостереження за виборами народних депутатів України А. Копаєм
- 15 лютого** зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з представниками Місії ЄС в Україні у сфері юстиції, безпеки та свободи
- 24 лютого** зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з представником Фонду Р. Шумана, колишнім членом Конституційної Ради Французької Республіки А. Лансело
- 27 лютого** зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з делегацією Комітету з конституційних питань Парламенту Королівства Швеція
- 27 лютого** зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова із заступником головного керуючого справами Фонду Ганса Зайделя Р. Геппертом
- 15 березня** зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з представником Місії ОБСЄ/БДПЛ спостереження за виборами народних депутатів України Г. Бірхлером

23 березня

зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з Послом Республіки Панама в Україні (за сумісництвом) А.Ф. Такісом Очоа

24 березня

зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з представником Місії ОБСЄ/БДПЛ спостереження за виборами народних депутатів України Г. Бірхлером

20—23 квітня

суддя Конституційного Суду України В. Пшеничний брав участь в урочистих заходах з нагоди 50-ї річниці Конституційного Суду Італійської Республіки (м. Рим, Італійська Республіка)

7 травня

зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з керівником проєктів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, керівником Представництв Фонду в Києві та Мінську Ш. Хюльсхорстером

17—20 травня

суддя Конституційного Суду України В. Іващенко брав участь у XIV Міжнародній конференції суддів (м. Прага, Чеська Республіка)

22—25 червня

суддя Конституційного Суду України В. Іващенко брав участь у 8-му конгресі з питань європейського та порівняльного конституційного права (м. Регенсбург, ФРН)

30 червня — 3 липня

суддя Конституційного Суду України П. Ткачук брав участь у міжнародній конференції «Конституційний суд в демократичній державі», присвяченій 15-річчю Конституційного Суду Республіки Болгарія (м. Софія, Республіка Болгарія)

12 липня

зустріч в. о. Голови Конституційного Суду України П. Євграфова з Надзвичайним і Повноважним Послом Фінляндської Республіки в Україні А. Рейніля

**Указ
Президента України**

**Про відзначення державними нагородами України
суддів Конституційного Суду України**

За вагомий особистий внесок в утвердження конституційної юрисдикції в Україні, багаторічну сумлінну працю, високий професіоналізм та з нагоди 10-річчя Конституційного Суду України **п о с т а н о в л я ю:**

Нагородити орденом «За заслуги» I ступеня

ШАПОВАЛА Володимира Миколайовича	—	Представника Президента України у Конституційному Суді України, суддю у 1996—2005 роках
-------------------------------------	---	---

Нагородити орденом «За заслуги» III ступеня

МАЛИННИКОВУ Людмилу Федорівну	—	суддю у 1996—2004 роках
----------------------------------	---	-------------------------

ПШЕНИЧНОГО Валерія Григоровича	—	заступника Голови
-----------------------------------	---	-------------------

ЧУБАР Людмилу Пантеліївну	—	суддю у 1996—2005 роках
------------------------------	---	-------------------------

ЯЦЕНКА Станіслава Сергійовича	—	суддю у 1996—2002 роках
----------------------------------	---	-------------------------

Нагородити орденом Богдана Хмельницького III ступеня

РОЗЕНКА Віталія Івановича	—	суддю у 1996—2004 роках
------------------------------	---	-------------------------

Президент України

В. ЮЩЕНКО

м. Київ, 10 жовтня 2006 року
№ 866/2006

VERLEIHUNG SURKUNDE

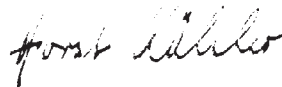
IN ANERKENNUNG
DER UM DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND ERWORBENEN
BESONDEREN VERDIENSTE
VERLEIHE ICH

HERRN
DR. IWAN ARTEMOWYTSCH TYMTSCHENKO

DAS GROSSE VERDIENSTKREUZ
DES VERDIENSTORDENS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

BERLIN, DEN 1. MÄRZ 2006

DER BUNDESPRÄSIDENT



ГРАМОТА ПРО НАГОРОДЖЕННЯ

ВИЗНАЮЧИ

ОСОБЛИВІ ЗАСЛУГИ

ПЕРЕД ФЕДЕРАТИВНОЮ РЕСПУБЛІКОЮ НІМЕЧЧИНА

НАГОРОДЖУЮ

ПАНА

Д-РА ІВАНА АРТЕМОВИЧА ТИМЧЕНКА

ВЕЛИКИМ ХРЕСТОМ ЗА ЗАСЛУГИ

ОРДЕН ЗА ЗАСЛУГИ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНА

БЕРЛІН, 1 БЕРЕЗНЯ 2006

ФЕДЕРАЛЬНИЙ ПРЕЗИДЕНТ

ХОРСТ КЬОЛЕР

До уваги шановних авторів!

«Вісник Конституційного Суду України» є офіційним виданням Конституційного Суду України, яке постановою Президії Вищої атестаційної комісії України від 9 червня 1999 року включено до переліку видань, публікації в яких зараховуються як наукові роботи у разі захисту дисертації.

З огляду на це редакція має на меті залучати нових талановитих авторів, у тому числі й молодих. Для цього запроваджуємо нову рубрику «Трибуна молодого вченого».

У журналі висвітлюється діяльність Конституційного Суду України; статті публікуються під рубриками: «Теорія і практика конституційної юрисдикції», «Юридична наука», «Юридична практика», «Міжнародні правові акти з прав людини», «Витяги з рішень Європейського Суду з прав людини» (що стосуються України), «З історії вітчизняної конституційної юстиції», «Дискусії та обговорення».

Нагадуємо, що обсяг статей та інших матеріалів для публікації — не більше 15 сторінок машинописного тексту через півтора інтервала. Шрифт — Peterburg, розмір шрифту: 14. Нумерація виносок — посторінкова.

До статей просимо додавати рекомендацію кафедри (відділу) наукового або навчального закладу, довідку про автора із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові, вченого ступеня, вченого звання, місця роботи і посади, контактних телефонів. Примірник рукопису повинен бути підписаний автором.

Разом з рукописом до редакції подається його електронна копія, записана у вигляді окремого електронного документа на стандартній дискеті.

Редакція залишає за собою право редагувати рукопис, скорочувати його, змінювати назву статті. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Подані матеріали редакція не повертає.

При 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. Жиянська, 14, Конституційний Суд України,
редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України». Тел. 238-11-54.

Над випуском працювали:

**Катерина Пігнаста
Олена Пазенко
Любов Лавриненко
Луїза Ляшко
Святослав Караваєв
Вікторія Зарецька
Михайло Черненко**

Здано до складання 01.08.2006. Підписано до друку 09.11.2006.
Формат 70×100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Обл.-вид. арк. 6,0. Умовн. друк. арк. 7,15. Наклад 1300 прим.
Віддруковано у ЗАТ «Віпол», ДК № 15. 03151, Київ — 151, вул. Волинська, 60.
Зам. № .