



А.М. Івановська\*

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ПРАВОВИХ АКТІВ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ

Головним завданням Конституційного Суду України є забезпечення конституційного порядку в державі шляхом гарантування верховенства Конституції України як основного закону на всій її території. Воно обумовлює і найвагоміші повноваження Суду — вирішувати питання про відповідність Конституції України законів та інших правових актів, міжнародних договорів України, офіційне тлумачення Конституції та законів України. Це дає можливість за допомогою конституційних пріоритетів поступово формувати конституційно-правову основу демократичного суспільства, в якому право стає вагомою цінністю і найпершим критерієм визнання інтересів людини і громадянина як умови їх верховенства над інтересами державних органів і посадових осіб.

Однією із головних функцій Конституційного Суду України є контроль за дотриманням Основного закону держави шляхом перевірки нормативно-правових актів на предмет відповідності їх Конституції України. Саме ця функція і є сутнісною характеристикою діяльності Конституційного Суду України. Мета такої діяльності полягає у тому, щоб з'ясувати, чи не проігноровано законодавцем і іншими органами закріплені у Конституції України принципи, проголошені нею права і свободи громадян, а, виявивши такі факти, здійснити відповідні заходи щодо їх усунення. Здійснення названих повноважень сприяє попередженню зловживання владою, врегулюванню конфліктів між виконавчою та законодавчою владою, які, на жаль, останнім часом все частіше виникають при здійсненні нормотворчих функцій<sup>1</sup>.

Проблемні питання повноважень органів конституційної юстиції неодноразово були предметом висвітлення в юридичній літературі. Зокрема, дану проблему досліджували: В. Кряжков, Л. Лазарев, В. Лучин, О. Дороніна, Ю. Кудрявцев, П. Євграфов, М. Савенко, М. Кельман, Ж. Овсепян, Б. Ебзеєв, М. Селівон, В. Годованець, В. Вознюк, Л. Чубар, В. Скомороха, І. Пшеничний, Ю. Дмитрієв, М. Тесленко, П. Мартиненко, Г. Гаджієв, В. Гергелійник, В. Тихий. Не зважаючи на наявність теоретичних досліджень у даному напрямку, питання правового регулювання здійснення окремих повноважень органами конституційного контролю є досить актуальними і потребують подальшого теоретичного дослідження та законодавчого вдосконалення.

Виходячи з викладеного, метою даної публікації є дослідження проблем визначення конституційності нормативно-правових актів як головного напрямку діяльності Конституційного Суду України, окреслення основних шляхів удосконалення національного законодавства у цій сфері.

Відповідно до частини першої ст. 150 Конституції України Конституційний Суд України здійснює перевірку конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Автономної Республіки Крим<sup>2</sup>. Як свідчать положення цієї статті, предметом розгляду в Конституційному Суді України серед інших передбачених актів є закони та інші правові акти Верховної Ради України. За 9 років діяльності Конституційним Судом України було розглянуто 166 подань щодо конституційності правових актів Верховної Ради України. Слід зазначити, що відповідно до

© Івановська А.М., 2006

\* доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

<sup>1</sup> Чубар Л. Захист прав і свобод людини і громадянина у конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 85.

<sup>2</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



ст. 91 Конституції України Верховна Рада України приймає не лише закони, постанови, але й інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією. Таким чином, не всі акти Верховної Ради України можуть бути об'єктом конституційно-правової перевірки, оскільки Верховна Рада України, крім законів, приймає акти, що не мають прямого юридичного значення (звернення, заяви, інші акти загальнополітичного характеру). Практика Конституційного Суду свідчить, що перегляду на відповідність Конституції України підлягають, як правило, закони та постанови, прийняті Верховною Радою України.

Під “актами Президента України” у порівняльному контексті положень ст. 150, а також частини третьої і четвертої ст. 106 Конституції України слід розуміти не що інше, як і укази, і розпорядження, видані Президентом України на основі і на виконання Конституції і законів України, обов'язкові до виконання на території України. На початку діяльності Конституційного суду України були відчутними намагання обмежитись розглядом лише нормативних актів Президента України. Однак вони нашоувхувались на непохитність практики: тривало надходження звернень до Конституційного Суду щодо неконституційності актів Президента конкретно-адресного змісту<sup>3</sup>. Так, законодавець, прийнявши у 1997 році Закон України “Про громадянство України” у новій редакції, поклав саме на Конституційний Суд України розгляд на відповідність Конституції України всіх рішень конкретно-адресного характеру з питань громадянства, прийнятих Президентом України. Новий Закон “Про громадянство України” від 18 січня 2001 року усунув цей недолік. Узагалі за час своєї діяльності Конституційний Суд України розглянув 41 подання щодо конституційності актів Президента України.

“Акти Кабінету Міністрів України” у порівняльному контексті положень ст. 150, а також частин першої і другої ст. 117 Конституції України треба розуміти як постанови і розпорядження, які Кабінет Міністрів України видає в межах своєї компетенції і які є обов'язковими до виконання. Конституційний Суд України у своїй практиці дотримується того, що ці акти можуть бути оскаржені як щодо їх відповідності Конституції України, так і щодо їх відповідності закону. У першому випадку вони стають об'єктом конституційного контролю з боку Конституційного Суду України, у другому — об'єктом розгляду в загальних судах. Останнє положення Конституційний Суд України спеціально підтвердив своїми рішеннями у окремих справах<sup>4</sup>. За час своєї діяльності Конституційний Суд України розглянув 19 подань щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України. Слід зауважити, що Конституція України, а також Закон України “Про Конституційний Суд України” не містять посилання на те, що Конституційний Суд України перевіряє конституційність лише нормативних актів. Проте частина третя ст. 117 Конституції України містить посилання на нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які підлягають реєстрації, поряд із терміном “акти Кабінету Міністрів” (частина друга цієї статті).

“Правові акти Автономної Республіки Крим” у порівняльному контексті положень ст. 150, а також частини другої ст. 135 і частини другої ст. 136 Конституції України — це рішення і постанови, які Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає в межах своїх повноважень. Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим із мотивів їх невідповідності Конституції України та законам України можуть бути об'єктом конституційно-правового перегляду (частина друга ст. 137 Конституції України). Конституційний Суд України у своїй практиці дотримується того, щоб ці акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим не суперечили Конституції України не лише за змістом, а й за своєю формою та порядком прийняття. У кількох своїх рішеннях Конституційний Суд України визнав неконституційними спроби вживати щодо нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою Автономної Республіки Крим, термін “закон Автономної

<sup>3</sup> Мартиненко П. Конституційний Суд України: повноваження у контексті дворічного досвіду (квітень 1997 — квітень 1999 року) // Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 4. — С. 48.

<sup>4</sup> Див.: Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 1. — С. 34-38; № 4. — С. 29-31.



Республіки Крим”<sup>5</sup>. За час своєї діяльності Конституційний Суд України вирішив питання конституційності 15 правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Вирішення питань про конституційність усіх інших актів, що не ввійшли у перелік п. 1 частини першої ст. 150 Конституції України, віднесено до компетенції судів загальної юрисдикції.

Виходячи з наведеного, є підстави стверджувати, що Конституційний Суд України у своїй практиці обрав обмежувальний підхід у питанні щодо конституційності правових актів, поширивши свою юрисдикцію лише на акти вищих органів державної влади, що мають нормативний характер. Однак дана проблема потребує вирішення на законодавчому рівні. Треба особливо наголосити на тому, що Конституційний Суд України не вирішує питання відповідності актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим законам та іншим правовим актам Верховної Ради України. До його повноважень належить лише вирішення питань їх відповідності Конституції України (конституційності).

Підставами для визнання правових актів неконституційними повністю або в окремих їх частинах відповідно до ст. 15 Закону України “Про Конституційний Суд України” є: 1) невідповідність Конституції України (тобто зміст норм); 2) порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, прийняття чи вступу їх в силу; 3) перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

За змістом закон чи інший правовий акт повинен відповідати букві і духу Конституції України, іншому нормативному акту, що має більш високу юридичну силу, ніж положення норм акта, який перевіряється, тобто не суперечити буквальному змісту відповідних норм, відповідати конституційним принципам і цілям правового регулювання, критеріям та об’ємам такого регулювання (предмет, час, коло осіб).

Що стосується процедури розгляду, прийняття і вступу в законну силу, то це означає, що відповідний суб’єкт наділений правом законодавчої ініціативи, проходження всіх стадій законодавчих слухань, забезпечено кворум, дотримується одноособовий або колегіальний порядок розгляду і прийняття, дотримується встановлений порядок накладення вето і його подолання, здійснюється своєчасне опублікування правового акта в офіційному джерелі.

Необхідно також, щоб даний правовий акт відповідав юридичній формі, відповідно до змісту залежно від предмета і сфери правового регулювання, а також мав належне юридичне оформлення (беручи до уваги і такі технічні моменти, як підписання, реєстрація і т. п.)

Що стосується критеріїв оцінки конституційності закону чи іншого правового акта з точки зору повноважень при їх прийнятті, то Конституційний Суд України, вирішуючи питання про конституційність, використовує, в першу чергу, критерії, передбачені Конституцією України: розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову, здійснення повноважень органами влади у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6 Конституції України).

Таким чином, Конституційний Суд України уповноважений Конституцією України оцінювати відповідність Конституції України деяких дій і органів державної влади. Так, відповідно до п. 28 ст. 85 Конституції України Конституційний Суд України дає висновки про порушення Конституції України або законів України Верховною Радою Автономної Республіки Крим; дає висновки про дотримання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в рамках, визначених ст.ст. 111, 151 Конституції України.

Насамперед Конституційний Суд України відповідає на питання, чи належить до повноважень даної гілки влади прийняття правового акта, який є предметом розгляду. У випадку відсутності чітких приписів Конституційний Суд України, як правило, виходить із функціональних

<sup>5</sup> Див.: справа про об’єднання громадян в Автономній Республіці Крим від 3 березня 1998 року; справа про обчислення часу в Автономній Республіці Крим від 25 березня 1998 року; справа про бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік.



повноважень (оскільки, як відомо, повноваження є похідним від функції). Таким чином, беруться до уваги критерії функціонального (по горизонталі) й ієрархічного (по вертикалі) розподілу компетенції, тобто на рівні загальнодержавному і автономному.

Хто ж може бути суб'єктом звернень до Конституційного Суду України з питань відповідності законів та інших правових актів Конституції України?

Практика конституційного регулювання свідчить, що зазвичай конституційне провадження порушується за ініціативою уповноважених суб'єктів. Узагальнивши дані, що містяться в конституціях і законодавчих актах про конституційні суди ряду пострадянських держав, можна відмітити неоднозначність у цьому переліку: глава держави, парламент, його палати (Азербайджан, Білорусь, Киргизстан, Латвія, Росія, Узбекистан); депутат або група депутатів, президія, комітети і постійні комісії парламенту (Таджикистан); голови парламенту або його палат (Таджикистан, Узбекистан Казахстан); парламентська фракція (Молдова); уряд, прем'єр-міністр (Казахстан, Киргизстан); міністр юстиції (Молдова); Канцлер юстиції (Естонія); вищі судові інстанції загальної і арбітражної юрисдикції або всі суди (Киргизстан, Естонія); генеральний прокурор (Азербайджан, Латвія, Киргизстан, Молдова, Узбекистан); парламентські адвокати (Молдова); Рада державного контролю (Латвія); органи законодавчої і виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, вищі органи державної влади автономних утворень (Грузія, Таджикистан, Узбекистан); або адміністративних одиниць (Киргизстан);

Частина перша ст. 150 Конституції України і ст. 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" встановлює коло осіб і структур, які уповноважені звертатись у Конституційний Суд України стосовно вирішення питань відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Ними є: Президент України, не менше сорока п'яти народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Розгляд конституційності нормативно-правових актів певною мірою перетинається з розглядом спорів про компетенції. Нормативний акт як результат застосування норми, що встановлює компетенцію, є підставою для розгляду спору про компетенцію.

На відміну від України, в конституціях багатьох інших держав чітко передбачено повноваження Конституційного Суду на розгляд справ про спори про компетенцію. Наприклад, у Конституції Азербайджанської Республіки Конституційний Суд вирішує спори, пов'язані з розмежуванням повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади. Подібні положення містять конституції Грузії, Таджикистану, Росії. Юрисдикція Конституційного Суду Російської Федерації відповідно до пункту "а" частини третьої ст. 125 Конституції поширюється, насамперед, на вирішення спорів про компетенцію між федеральними органами державної влади. Це забезпечує контроль за дотриманням принципу розподілу влад, їх баланс по горизонталі і стосується тих федеральних органів (Президента, палат Федеральних Зборів, уряду і ін.), чия компетенція визначена у Конституції або може бути виділена із конституційних повноважень Російської Федерації. Другий аспект даного повноваження Конституційного Суду Російської Федерації — це вирішення спорів про компетенцію між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади її суб'єктів. До юрисдикції Конституційного Суду згідно з Конституцією Російської Федерації належить також вирішення спорів про компетенцію між вищими державними органами суб'єктів Федерації. Предметом спору про компетенцію в усіх викладених аспектах можуть бути як нормативні, так і інші акти, а також дії правового характеру. Якщо предметом спору є нормативно-правовий акт, то при вирішенні спору про компетенцію він оцінюється лише з точки зору дотримання принципу розподілу влад. Спори ж про конституційність



акта за іншими параметрами, наприклад, за змістом норм, повинні вирішуватись, відповідно до закону, шляхом перевірки конституційності нормативних актів і договорів<sup>6</sup>.

Не зважаючи на те, що ні Конституція України, Закон України “Про Конституційний Суд України” “де-юре” не містять поняття “спори про компетенцію”, але опосередковано в рамках загальної процедури перевірки конституційності нормативно-правових актів (глава 10 Закону України “Про Конституційний Суд України” “Особливості провадження по справах відносно конституційності правових актів, що викликають спір по відношенню до повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування”) дане повноваження Конституційним судом здійснюється. Тобто Конституційний Суд України розглядає повноваження органів державної влади, компетенція яких визначена Конституцією України; повноваження інших органів держави, як передбачається, повинні розглядатись судами загальної юрисдикції. Через визначення конституційності правових актів Конституційний Суд вирішує спори щодо компетенції державних органів, які прийняли відповідні акти. Вихід органів державної влади за межі своєї компетенції має своїм наслідком перебирання ними функцій інших державних органів, чим порушуються конституційні засади поділу влади.

Таким чином, за змістом конституційного звернення в Конституційному Суді України можна виділити різновиди спорів про компетенцію:

1. Коли суб’єкт звернення вважає, що прийняття іншим органом державної влади правового акта входить до компетенції заявника.

Прикладом може бути Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/98 від 6 червня 1998 року у справі про відповідність Конституції України (конституційність) Указу Президента України № 371 від 24 квітня 1997 року “Про Національне бюро розслідувань України” за конституційним поданням народних депутатів України<sup>7</sup>. Заявник у своєму зверненні оскаржував Указ Президента України, який був виданий із перевищенням повноважень, оскільки організація і діяльність таких формувань, на думку суб’єкта звернення, відповідно до ст. 92 Конституції України визначається винятково законами України. Відповідно, ініціювання даного питання було зумовлено наміром Верховної Ради України визнати за собою компетенцію щодо створення правової основи для організації Національного бюро розслідувань України.

2. Коли суб’єкт звернення вважає, що спірні повноваження повинні здійснюватись іншими органами державної влади.

Прикладом може бути Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/99 від 2 березня 1999 року у справі про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги і послуги громадського транспорту, які надаються громадянам України” за конституційним поданням Президента України<sup>8</sup>. Таке звернення Президента України обумовлювалось перевищенням повноважень Верховної Ради України, що порушило принцип розподілу влади в Україні (ст. 6 Конституції України), оскільки регулювання таких питань, як тимчасова заборона підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги і послуги громадського транспорту, Конституція України покладає на органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, зокрема, на Кабінет Міністрів України.

3. Спір про компетенцію може виникнути у зв’язку із прийняттям Автономною Республікою Крим нормативно-правового акта, що суперечить Конституції і Законам України.

Прикладом може бути рішення Конституційного Суду України № 2-рп/98 від 3 березня 1998 року у справі про відповідність Конституції України (конституційність) Закону Автономної Республіки Крим “Про об’єднання громадян” за конституційним поданням Президента України.

<sup>6</sup> Тесленко М.В. Судебный конституционный контроль в Украине. — К., 2001. — С. 121.

<sup>7</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 4. — С. 14.

<sup>8</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 2. — С. 36-37.



Президент України, посилаючись на ст. 102 і частину другу ст. 137 Конституції України, Указом “Про призупинення дії Закону Автономної Республіки Крим “Про об’єднання громадян” від 16 квітня 1997 року № 328 призупинив дію даного Закону і одночасно звернувся до Конституційного Суду України з поданням щодо його неконституційності. Свої дії суб’єкт звернення мотивував тим, що відповідно до п. 11 частини першої ст. 92 Конституції України основи створення і діяльності політичних партій, інших об’єднань громадян визначаються винятково законами України, тобто лише законами із всеукраїнським статусом, і підлягають обов’язковій реєстрації Міністерством юстиції України. Враховуючи особливий статус Автономної Республіки Крим, самостійному нормативному регулюванню Верховною Радою АРК підлягають питання, що належить до її відання і такі, що не суперечать Конституції і законам України.

Поняття “спір про компетенцію” може тлумачитись у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні спір про компетенцію виступає лише у вигляді конфлікту правових норм, створених різними органами держави в порядку реалізації своєї, встановленої Конституцією, компетенції і таких, що мають той самий об’єкт регулювання. В широкому розумінні спір про компетенцію може виникати як у зв’язку зі створенням органами державної влади правових актів, так і у випадку вчинення дій правового характеру. Перевага другого підходу — у можливості охопити конституційним контролем сферу прийняття розпорядчих актів, що зачіпають повноваження органів державної влади<sup>9</sup>. Таким чином, спір про компетенцію або конституційний спір є процесом оспорювання прийняття акта або вчинення дії правового характеру між двома органами державної влади, кожен із яких переслідує свій правовий інтерес, викликаний ущемленням його компетенції. Відповідно до ст. 15 Закону України “Про Конституційний Суд України” однією з підстав для визнання правових актів або їх окремих частин неконституційними є перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті<sup>10</sup>. Конституційний Суд України прийняв ряд рішень, що стосувались саме таких спорів<sup>11</sup>. Прикладом такої справи може бути Рішення Конституційного Суду України № 3-зп від 11 липня 1997 року за поданням Президента України про спір відносно компетенції Верховної Ради України у питанні офіційного тлумачення Конституції України<sup>12</sup>.

З прийняттям Конституції України 1996 року повноваження щодо офіційного тлумачення Конституції України і законів України з відання Верховної Ради України були передані Конституційному Суду України (п. 2 ст. 150 Конституції України). 1 жовтня 1996 року Верховна Рада України прийняла постанову “Про тлумачення статті 98 Конституції України” (дана стаття визначає статус Рахункової палати України), яке було визнане Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним). Основним аргументом, яким оперувала Верховна Рада України, був пункт 6 розділу 15 “Перехідні положення” Конституції України, яким передбачалось, що до створення Конституційного Суду України тлумачення законів здійснюється Верховною Радою України. Приймаючи дану Постанову, Верховна Рада України виходила з того, що терміном “закони” охоплюється також і Конституція як Основний Закон України. До того ж, на її думку, статус Рахункової палати, визначений у ст. 98 Конституції України, був недостатнім.

Практична діяльність Конституційного Суду України свідчить про те, що, не зважаючи на недостатню чіткість регламентації повноважень Конституційного Суду України, найбільшу кількість справ Суд розглядає саме у спорах, які виникають між вищими органами влади стосовно компетенції. За роки своєї діяльності Конституційний Суд України прийняв 30 рішень, які стосувались спорів щодо повноважень органів державної влади: 20 рішень — за поданням

<sup>9</sup> Гаджиев Г.А. Конституционный Суд в российской государственности // Этнополитический вестник. — 1994. — № 1. — С. 99.

<sup>10</sup> Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

<sup>11</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 1997. — № 2. — С. 23; 1998. — № 1. — С. 13, 29; № 2. — С. 19, 28; № 3. — С. 18; № 4. — С. 12, 29.

<sup>12</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 1. — С. 23.



народних депутатів України, 8 — за поданням Президента України, 2 — за поданням Верховного Суду України. На нашу думку, доцільно було б більш чітко закріпити за Конституційним Судом України повноваження по вирішенню спорів про компетенцію між органами державної влади.

Діяльність Конституційного Суду України обмежена правилом “зв’язаної ініціативи”, тобто він може розглядати справи лише у випадках звернення до Суду уповноважених осіб<sup>13</sup>. Відповідно, Суд не може ініціювати питання про перевірку конституційності, а практика свідчить, що відсутність чіткої регламентації нормотворчої компетенції кожного органу держави призводить до того, що часто нормативні акти, прийняті, наприклад, Президентом України, втручаються у нормотворчу компетенцію парламенту, і навпаки: законодавчі акти регулюють питання, що належить до сфери правового регулювання інших органів держави. На нашу думку, з метою забезпечення чіткого дотримання принципу поділу влад в Україні необхідно законодавчо закріпити повноваження Конституційного Суду України щодо розгляду спорів про компетенцію між органами державної влади.

Важливим є повноваження Конституційного Суду України стосовно надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст.ст. 157 і 158 Основного Закону держави. Зокрема, вимогою ст. 157 є те, що Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. У справах щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України зазначеним конституційним вимогам Конституційним Судом було надано 16 висновків. У них йшлося не тільки про відповідність змін вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд визнав за необхідне висловити рекомендації і застереження до тексту окремих законопроектів, які, на переконання Суду, мають враховуватися законодавцем при подальшому вдосконаленні їх змісту. Лише один із таких законопроектів був реалізований шляхом внесення змін до Основного Закону України<sup>14</sup>.

Деякі аспекти реалізації повноважень Суду щодо надання ним висновків у зазначених питаннях, а також визначення процедур і суб’єктів права на звернення (подання) до Конституційного Суду України були висвітлені в одній із ухвал Конституційного Суду, в якій було відзначено, що звернення до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів, міжнародних договорів України, офіційного тлумачення Конституції України та законів України, дачі висновку щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її ст.ст. 157 і 158 суттєво відрізняються між собою, вони не однакові і не рівнозначні в правовому відношенні. Що стосується суб’єктів відповідного звернення, то Конституційним Судом було, зокрема, вказано, що не визначення законодавцем у Конституції України і в Законі України “Про Конституційний Суд України” того, чи можуть бути народні депутати України суб’єктом звернення (подання) до Конституційного Суду України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України, — це не прогалина у праві, а, навпаки, безпосереднє негативне рішення цього питання<sup>15</sup>. Треба відзначити, що спільними зусиллями вже напрацьовано відповідний порядок розробки і розгляду Верховною Радою України і Конституційним Судом України законопроектів про внесення змін до Конституції України. Принциповим для цього питання було Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/98 від 9 червня 1998 року<sup>16</sup>, однак нагальною є необхідність законодавчо визначити таку процедуру.

<sup>13</sup> Скомороха В.Є. Окремі питання поділу влади і юрисдикція Конституційного Суду України // Право України. — 1998. — № 5. — С. 13.

<sup>14</sup> Селівон М. Конституційний Суд України: завершення першої каденції // Урядовий кур’єр. — 2005. — 18 жовтня. — № 197.

<sup>15</sup> Селівон М. Конституційний Суд України: десятиріччя діяльності // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 4. — С. 13.

<sup>16</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 3. — С. 26-30.



Слід зазначити, що в законах про конституційні суди окремих пострадянських держав поряд із контрольними функціями передбачається право Конституційного Суду виступати із законодавчою ініціативою. Наприклад, Конституційний Суд Російської Федерації може виступати із законодавчою ініціативою з питань свого відання (частина перша ст. 104 Конституції Російської Федерації)<sup>17</sup>. Конституційні суди Узбекистану і Таджикистану мають повноваження законодавчої ініціативи, і воно не обмежене певними визначеними питаннями (ст. 10 Закону Республіки Узбекистан від 30 серпня 1995 року “Про Конституційний Суд Республіки Узбекистан”; ст. 15 Конституційного закону Республіки Таджикистан від 3 листопада 1995 року “Про Конституційний Суд Республіки Таджикистан”)<sup>18</sup>.

Однак таке повноваження може поставити Конституційний Суд у досить незручне становище. Припустимо, що законопроект, представлений у Верховну Раду України Конституційним Судом України, приймається. Через деякий час у процесі правозастосування даний нормативний акт попадає на перевірку його відповідності Конституції України. В зв’язку з цим Суд не може здійснювати таку перевірку, оскільки це порушувало б принцип розподілу влади і суперечило самій природі Конституційного Суду як органу конституційного контролю.

Разом із тим Конституційний Суд України як гарант Конституції України зобов’язаний впливати на розвиток законодавства. Змістом своїх рішень, у яких дається офіційне роз’яснення положень Основного Закону, обов’язкове для всіх правозастосовці, так і для законодавчого органу — Верховної Ради України, шляхом визнання законів і інших правових актів (окремих їх положень) неконституційними, в зв’язку з чим вони втрачають силу, що в свою чергу, дисциплінує суб’єктів нормотворчості у виробленні рішень, що відповідають Конституції України. А вирішуючи спори про компетенцію, Конституційний Суд визначає межі конституційної компетенції сторін які сперечаються<sup>19</sup>. Одночасно законодавець наділив Конституційний Суд України правом давати попередні висновки про внесення змін до Конституції України, що надало йому можливість опосередковано брати участь у законодавчому процесі. Крім того, не зважаючи на відсутність в Законі України “Про Конституційний Суд України” чітко виписаних повноважень по питанню законодавчої ініціативи Конституційного Суду України, як слушно зауважує М.В. Тесленко, законодавець зовсім не забороняє Конституційному Суду України виступити із “законодавчим почином”, який може оформлятися, наприклад, у тому числі й у вигляді “послання”. Саме слово “почин” означає: починання, ініціатива, перше слово, перший крок<sup>20</sup>. Подібний “законодавчий почин” повинен ґрунтуватись на таких критеріях: 1) для забезпечення ефективності функціонування конституційного устрою, механізму взаємодії державної влади, верховенства права, захисту прав і свобод людини Конституційний Суд України вправі вказати на прогалину у законодавстві, на необхідність нормативного врегулювання суспільних відносин; 2) в зв’язку з необхідністю врегулювання деяких питань своєї діяльності, невирішеність яких заважає ефективному здійсненню Конституційним Судом України своїх функцій<sup>21</sup>.

У законах про конституційні суди деяких країн передбачено повноваження здійснювати письмові послання (звернення), які є актами, заснованими на висновках Суду за результатами розгляду певної категорії справ за певний період. У Росії передбачено таке повноваження Конституційного Суду частиною другою ст. 21 Закону про Конституційний Суд РФ. Регламент Суду (параграф 46) визначив, що ці послання присвячуються питанням законності і проблемам, які узгоджуються з цілями Конституційного Суду. До таких належать обнародування в узагальненому вигляді правових позицій

<sup>17</sup> Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М.: Норма, 2001. — Т. 3. — С. 36.

<sup>18</sup> Ведомости Олий Маджлиса Республики Узбекистан. — 1995. — № 9; Ведомости Маджлиси Оли Республики Таджикистан. — 1995. — № 21.

<sup>19</sup> Лазарев Л.В. Некоторые спорные вопросы теории и практики конституционного правосудия // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1997. — № 3. — С. 19-27.

<sup>20</sup> Новый тлумачний словник української мови / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко: У 4 т. — К., 1998. — Т. 3. — С. 647.

<sup>21</sup> Тесленко М.В. Судебный конституционный контроль в Украине. — К., 2001. — С. 131.





Суду, які відображають його установки відносно конституційно-правової дійсності на поточний момент, у тому числі, в частині, що стосується законодавства, можливих шляхів його трансформації і розвитку<sup>22</sup>.

Право почину, як і будь-яке інше право передбачає відповідний обов'язок. Праву законодавчого почину відповідає обов'язок обговорити порушене законодавче питання. Тобто як особливе, самостійне право належить лише тому, хто може вимагати, щоб порушене ним законодавче питання було обговорене законодавчою установою<sup>23</sup>. Таким чином, якщо, наприклад, Конституційний Суд України в одному із своїх Рішень № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року у справі про завчасне повідомлення про мирні зібрання вказав, що визначення конкретних строків завчасного повідомлення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення і т.п. є предметом законодавчого регулювання, то Верховна Рада України зобов'язана розглянути дане питання.

В зв'язку з цим для забезпечення єдиного конституційного простору України необхідно надати Конституційному Суду України повноваження здійснювати письмові звернення (послання) до Верховної Ради України. Послання — це узагальнені висновки Конституційного Суду України, зроблені на підставі розглянутих ним справ із метою адекватного підходу законодавчого органу до вирішення питань, що виникають через прогалини у законодавстві або в результаті виникнення нових суспільних відносин.

Виходячи з викладеного, можна дійти наступних висновків. Основна діяльність Конституційного Суду України спрямована на захист конституційної рівноваги в системі державної влади шляхом контролю за додержанням засад її поділу на законодавчу, виконавчу, судову, норм, які визначають розмежування повноважень як між органами різних гілок державної влади, так і між ними, з одного боку, та органами місцевого самоврядування та автономної Республіки Крим, з другого боку, і які зобов'язують їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Здійснюючи свої повноваження Конституційний Суд визначає, як належить діяти в межах конституційного поля, стимулює утвердження засад правового порядку в Україні, виступає захисником конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина. За дев'ять років діяльності Конституційний Суд України вирішив питання щодо конституційності 242 правових актів, 75 актів визнано повністю або частково неконституційними.

Однак, дослідження практики визначення конституційності правових актів дає підстави стверджувати, що на сьогоднішній день необхідним є законодавче вдосконалення окремих аспектів даного напрямку діяльності Конституційного Суду України. По-перше, необхідно чітко визначити в законодавстві перелік нормативно-правових актів, які можуть бути об'єктом конституційного контролю на предмет їхньої відповідності Конституції України, вказавши при цьому, що це можуть бути лише акти нормативного характеру, які мають пряме юридичне значення. По-друге, потребують більш чіткої законодавчої регламентації повноважень Конституційного Суду України у вирішенні спорів про компетенцію між органами державної влади. По-третє, доцільно було б надати Конституційному Суду України повноваження здійснювати письмові звернення (послання) до Верховної Ради України щодо шляхів удосконалення окремих напрямків законодавства.

На нашу думку, запропоновані у статті висновки, можуть служити базою для подальших наукових досліджень проблемних питань функціонування інституту конституційної юстиції в Україні.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права (протокол № 6 від 25 січня 2005 року)*

<sup>22</sup> Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 247.

<sup>23</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. — Спб., 1905. — Т. 2: Часть особая. — С. 108-109.