

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ
АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Збірка

на пошану першого Голови Конституційного Суду України,
професора Леоніда Юзькова

Київ — Логос — 2008

ББК 67.9(4УКР)300.1

П78

Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Збірка наукових П78 праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України; Заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій / Упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк.— К., 2008.— 352 с.— Зміст парал. рос., англ.

ISBN 978-966-171-103-6

Збірку присвячено вшануванню пам'яті першого Голови Конституційного Суду України, видатного українського вченого-конституціоналіста Л. Юзькова (1938–1995 рр.). Видання містить правові акти органів влади та написані ним праці, а також наукові та популярні статті, що відображають багатство конституційно-правової думки сучасної України.

Для суддів, науковців, фахівців у сфері конституційного права, студентів та всіх, хто цікавиться проблемами розвитку конституційного права та процесу.

ББК 67.9(4УКР)300.1

Підписано до друку 11.02.2009. Формат 60x84 ¹/₈. Папір офс. № 1.
Гарнітура "PetersburgC". Друк офс. Ум. друк. арк. 41,6. Обл.-вид. арк. 44,5.
Наклад 500 прим. Зам. 57.

Видавництво "ЛОГОС"
Свідоцтво ДК № 201 від 27.09.2000 р.
01030, Київ-30, вул. Богдана Хмельницького, 10, тел. 235-60-03

ISBN 978-966-171-103-6

© Конституційний Суд України, 2008
© Академія правових наук України, 2008

БІОГРАФІЯ

Перший Голова Конституційного Суду України (1992–1995 рр.), проф. Юзьков Леонід Петрович народився 28 січня 1938 року у селі Новоселиця Полонського району, тепер Хмельницької області в селянській сім'ї. Закінчив Новоселицьку середню школу і після служби в лавах Радянської Армії поступив на юридичний факультет Київського державного (нині – національного) університету ім. Т.Г. Шевченка.

Після закінчення навчання в університеті у 1965 році, а потім й аспірантури у 1968 році працював у тому ж університеті науковим співробітником лабораторії управління, старшим викладачем та заступником декана юридичного факультету. У 1973–1990 роках працював у Вищій партійній школі при ЦК Компартії України: старшим викладачем, завідувачем кафедри радянського державного будівництва і права; у 1988 році став професором.

У 1990 році Леонід Юзьков повернувся до “alma mater” професором кафедри державного та адміністративного права Київського державного університету ім. Т.Г. Шевченка. За сумісництвом він працював головним науковим консультантом Секретаріату Верховної Ради України (1990–1992 рр.).

В липні 1993 року в Україні було засновано Академію правових наук України як вищу галузеву наукову установу. Як зазначалося у відповідному Указі Президента України: “Академія правових наук України є самоврядною організацією, що діє на основі Статуту, може мати у своєму складі науково-дослідні інститути, науково-практичні центри, навчальні заклади, лабораторії, інші установи для організації та проведення досліджень у галузі держави та права”. Одним з 17 дійсних членів – засновників Академії став саме проф. Л. Юзьков.

Бражає науковий доробок Леоніда Петровича, який протягом своєї науково-педагогічної діяльності опублікував понад 200 наукових праць та захистив дві дисертації: кандидатську дисертацію на тему “Система исполнительно-распорядительных органов местных Советов Украинской ССР и основные направления ее совершенствования в современный период” (1968 р.) та докторську – “Государственное управление в политической системе советского общества” (1985 р.).

Після проголошення Незалежності України серед його праць чільне місце посіли роботи з актуальних проблем українського державотворення, розвитку конституційного процесу, становлення сучасної правової системи незалежної держави. Велику увагу він приділяв підготовці юридичних кадрів, кандидатів наук в галузі конституційного права.

Л. Юзьков був одним із співавторів проекту Декларації про державний суверенітет України (1990 р.), яка свого часу відіграла вирішальну роль у формуванні нової правової системи держави, спрямованості в ній конституційного процесу. Леонід Петрович брав участь у розробці багатьох інституційних законів, які й сьогодні працюють на українську державу; він зробив вагомий внесок у підготовку проекту Закону України “Про Конституційний Суд України”, який був ухвалений Верховною Радою України у 1992 році.

Професор Л. Юзьков обирався до складу Конституційної комісії Верховної Ради України першого та другого скликань. Він плідно працював над підготовкою проектів нової Конституції України (1992–1993 рр.), очолюючи Робочу групу з їх підготовки. За активної участі Л. Юзькова відбулися три міжнародних симпозіуми, присвячені аналізу та експертній оцінці проекту Конституції України 1992 р., на яких спеціалісти у галузі конституційного права і правових систем США, Канади, Великобританії, ФРН, Франції та інших країн критично оцінювали конституційну модель України.

Як член Конституційної комісії, проф. Л. Юзьков намагався поєднати в конституційних проектах кращі зразки світового конституціоналізму з традиціями українського державотворення. При доопрацюванні проекту Конституції України від 1 липня 1992 року, розглянутого Верховною Радою України, він очолював робочу групу фахівців і науковців, яка працювала над главою про конституційний лад України. Леонід Петрович чудово вправся з цим завданням, відстоюючи демократичні та гуманістичні принципи.

1 липня 1992 р. Л. Юзьков став першим Головою Конституційного Суду України.

Неоціненним є вклад Леоніда Петровича у формування та діяльність юридичних громадських організацій в Україні, крім Академії правових наук України, він брав активну участь у роботі Співки (нині – Союзу) юристів України, Української правничої Фундації, Українського юридичного клубу; йому належала ідея створення Товариства конституційного права, яка була реалізована його колегами у серпні 1996 року. Він брав активну участь у міжнародному правому житті, насамперед як член Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія).

Як зазначають ті, кому довелося працювати поряд з першим Головою Конституційного Суду України, проф. Л. Юзьковим, на всіх ділянках державної, науково-педагогічної і громадської діяльності його вирізняли високий професіоналізм, патріотизм та глибока людяність.

В результаті серцевого нападу 2 березня 1995 року Л. Юзьков помер. Він похований з державними почеснями на Байковому кладовищі м. Києва.

На честь Л. Юзькова названі вулиці в різних містах і селах, встановлені меморіальні дошки; для кращих студентів вищих навчальних закладів запроваджено іменні стипендії. Є багато й інших свідчень доброї пам’яті про Леоніда Петровича.

Дружина Л.П. Юзькова – Галина Никифорівна (1937 року народження) працює адвокатом. Дві доньки – Тетяна Леонідівна (1963 року народження) займається адвокатською діяльністю і Ольга Леонідівна (1971 року народження) – суддя районного суду м. Києва.

ДО ЧИТАЧІВ

Шановний читачу! Збірку праць, яку Ви тримаєте в руках, присвячено визначному державному діячу, вченому-правознавцю та патріоту нашої Вітчизни Леоніду Петровичу Юзькову (1938–1995 рр.), 70-річчя з дня народження якого країна відмітила на державному рівні у 2008 році.

Для мене особисто відзначення цієї дати — це не просто заходи, передбачені відповідними актами Президента та Уряду України, а особливо важлива суспільна подія, яка наклала свій незабутній відбиток на вітчизняну та зарубіжну громадськість. В цих заходах вперше посмертно визнавались заслуги державного діяча, який, образно кажучи, відкрив еру конституційної юстиції в Україні. Саме він — проф. Л. Юзьков — був тією людиною, з якої починається історія становлення однієї з найбільш фундаментальних інституцій сучасної Української держави — Конституційного Суду.

Леонід Петрович був першим Головою цього Суду (1992–1995 рр.). Перебуваючи на цій високій державній посаді, він вніс свій вагомий вклад у формування української доктрини конституційної юстиції, а також у практичну розробку законодавчих засад конституційного судочинства. Ці розробки досі зберігають свою корисність у роботі єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Дійсно неоціненним є вклад професора, академіка-засновника Академії правових наук України Л. Юзькова у формування демократичної, соціальної, правової Української держави, зміст і спрямованість діяльності якої визначають права і свободи людини і громадянина та їх гарантії. Саме так закріплено в Конституції України 1996 року, роботу над проектами якої у 1990–1995 роках Л. Юзьков вважав найважливішою справою свого життя й для чого застосував весь свій талант вченого-юриста та неабиякі організаційні здібності.

Включення до цієї Збірки праць не тільки науковців з різних регіонів держави (Київ, Одеса, Харків, Дніпропетровськ, Чернівці, Хмельницький, Маріуполь), зарубіжних колег, а також суддів Конституційного Суду України, представників влади свідчить про те, що дуже різні люди віддають шану пам'яті першого Голови Конституційного Суду України, проф. Л. Юзькова, свято вірячи, що саме таким чином можна прокладати мости між минулим, сучасним і майбутнім.

Виходець з простої селянської сім'ї, Леонід Петрович був інтелігентом у самому високому розумінні цього слова і, безумовно, палким патріотом України. Вочевидь, ця любов до Вітчизни й заряджала його тією невичерпною енергією, яку він буквально випромінював. Тому хочу зазначити, що видання презентованої Збірки — це не тільки данина пам'яті видатного державного діяча, вченого і патріота, — це ще й знак вдячності Людині з великої літери, яка мала щиру українську вдачу, була привітною, чуйною, завжди готовою відгукнутися на чужий біль, прийти на допомогу.

Незважаючи на всі наші суспільні болі й хвилювання, так і хочеться закликати читачів Збірки, незалежно від посад чи становища, яке вони обіймають, та їх політичних уподобань: любіть Україну, як Він її любив, бережіть пам'ять про нього як про Людину, яка віддала свої безцінні знання і талант для становлення України як демократичної, соціальної, правової держави!

З повагою
Голова Конституційного Суду України
А.А. СТРИЖАК

ВІД УПОРЯДНИКІВ

Підготовка Збірки праць на пошану одного з видатних діячів сучасної Української держави — першого Голови Конституційного Суду України, професора Леоніда Петровича Юзькова (1938–1995 рр.) — це велика честь і відповідальність, яка випала на долю її упорядників.

Опрацювання матеріалів Збірки велось з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду у цій сфері. Роль ініціатора даної Збірки зіграла Постійна комісія з питань наукового та інформаційного забезпечення Конституційного Суду України, яка присвятила цьому питанню ряд засідань.

До Збірки включено цікаві теоретичні та фактологічні матеріали, які розміщено в двох розділах та кількох додатках. Ці матеріали дозволяють краще зрозуміти вклад проф. Л. Юзькова в розвиток Української держави та особливо її єдиного органу конституційної юрисдикції.

Відзначення 70-річчя з дня народження першого Голови Конституційного Суду України Л. Юзькова та видання Збірки на його пошану стало можливим завдяки зусиллям багатьох людей.

Насамперед, треба подякувати Президентові України В. Ющенкові, який офіційно підтримав ініціативу Конституційного Суду України щодо відзначення 70-річчя з дня народження першого Голови Конституційного Суду України Л. Юзькова.

Окрема подяка Уряду та урядовцям за сприяння проведенню заходів та виданню даної Збірки.

Особлива подяка Голові Конституційного Суду України А. Стрижаку за його активну роль у всіх заходах, присвячених 70-річчю від дня народження Л. Юзькова.

Слово подяки авторам, які на пошану Л. Юзькова надали свої наукові праці до даної Збірки.

Щира подяка дружині Л. Юзькова — пані Галині Юзьковій, яка люб'язно надала до Збірки його світлина.

Подяка всім працівникам служб суддів Конституційного Суду України, а також працівникам підрозділів Секретаріату Конституційного Суду України, які допомагали опрацьовувати матеріали даної Збірки.

Судді Конституційного Суду України
В. БРИНЦЕВ, В. КАМПО, П. СТЕЦЮК

**НА ШЛЯХУ
ДО УКРАЇНСЬКОЇ
КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕРЖАВИ**

1. Доктрина українського конституціоналізму Л. Юзькова

ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦІЇ І КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ЗАКОНІВ¹

1. Практика розбудови демократичної держави (на прикладі України) ще раз підтвердила відомий теоретичний постулат про те, що суспільні відносини, які функціонують саме у такій (демократичній) державі, потребують багатопланової юридичної регламентації. Система такої регламентації, на мій погляд, охоплює декілька рівнів (зрізів, площин), а саме:

а) нормативно-правову регламентацію, яка здійснюється за допомогою власне конституції, конституційних і ординарних (звичайних) законів, а також підзаконних нормативно-правових актів;

б) правову регламентацію, яка забезпечується індивідуальними (правозастосувальними) актами:

в) юридичну регламентацію, яка досягається як результат дії усталених правових традицій, звичаїв, звичок (рос. “обыкновенный”).

Усі ці регулятори виконують свою функціональну роль в механізмі дії права. В їх системі мають незаперечно проявлятися субординаційні зв'язки, які ґрунтуються на за-
садах:

- верховенства Конституції;
- конституційності законів;
- підзаконності усіх інших правових актів і дій.

2. Характеристика верховенства Конституції має, так би мовити, дві сторони. Перша проявляється у тому, що над Конституцією не стоять (не повинні стояти) не тільки державні (правові) акти, але й будь-які інші соціальні акти: політичні, корпоративні, акти самоврядування тощо. Усі вони повинні відповідати букві і духу Конституції, мають бути конституційними.

Ця (перша) сторона верховенства Конституції визнається усіма авторами і не викликає теоретичних заперечень. Вона проголошується як фундаментальна основа законності. І це правильно, але при одній умові, якщо сама Конституція є конституційною.

Конституційність Конституції є, на мій погляд, другою стороною характеристики верховенства Основного Закону. Вона (ця сторона) визначається принаймні такими факторами:

— високою, якщо можна так сказати, народною легітимністю Конституції, тобто відображенням нею справжньої волі народу;

— визнанням і утвердженням загальнолюдських цінностей і, насамперед, підпорядкування держави, її влади і усіх чиновників служінню суспільству, а не навпаки, як це у нас досить часто бувало, та й не викорінено ще і зараз;

— врахуванням Конституцією загальноновизнаних і вивірених практикою міжнародних стандартів демократичного конституціоналізму. (Певна річ, на своєму історичному і національному ґрунті).

3. Говорячи про верховенство Конституції, необхідно сказати і про верховенство конституційних законів. Але спочатку нагадаю, що при розробці концепції і підготовці проекту нової Конституції України це питання у зв'язку з іншими питаннями (зокрема про суть, зміст, форму та види зазначених законів) виявилось досить дискусійним. Ви-

¹ Статтю Л.П. Юзькова опубліковано: Правова система України: теорія і практика.— К., 1993.— С. 17–20.

словлювались навіть заперечення проти самої категорії “конституційні закони”, доцільності її включення в текст проекту Конституції. Враховуючи цю обставину, я дозволю собі лапідарно окреслити деякі міркування з приводу загальнотеоретичних і безпосередньо практичних характеристик конституційних законів, інтерпретації їх верховенства.

а) Конституційні закони регулюють ті ж суспільні відносини, що й Конституція. Але конституційні закони, на відміну від Основного Закону, своїм регламентуючим впливом охоплюють не весь комплекс конституційної “матерії”, а лише певні, до того ж найважливіші, її частини (сторони, сфери). Важливість тих чи інших частин (сторін, сфер) відповідних суспільних відносин, необхідність їх юридичної фіксації саме в формі конституційних законів прямо визначаються Конституцією.

б) Конституційні закони покликані забезпечити надійність і стабільність Конституції. Саме тому в самій Конституції встановлюється спеціальний (ускладнений) порядок прийняття, набрання чинності і зміни конституційних законів.

в) Виходячи із змісту конституційних законів, їх можна поділити на органічні й номінальні. За допомогою перших (органічних) конституційних законів вносяться зміни, доповнення (а в майбутньому, можливо, робитимуться поправки) до чинної Конституції. Вони включаються як органічна (невід’ємна) частина до самого тексту Основного Закону. Порядок їх прийняття нічим не відрізняється від порядку прийняття Конституції.

Номінальними є ті конституційні закони, перелік і офіційне найменування яких передбачене Конституцією. Ці закони є свого роду продовженням Конституції. Але їх положення в текст Конституції не включаються. Вони (номінальні конституційні закони) є здебільшого статусними актами. І зрозуміло, що їх головне призначення — конкретизувати й деталізувати певні конституційні норми.

Порядок прийняття, набрання чинності і зміни номінальних конституційних законів ускладнений по відношенню до порядку прийняття, набрання чинності і зміни ординарних (звичайних) законів, але спрощений по відношенню до порядку прийняття і набрання чинності органічних конституційних законів.

4. Суть верховенства конституційних законів (і, насамперед, органічних конституційних законів) у принципі співпадає із тлумаченням верховенства Конституції. Але є тут і певна специфіка: рівень верховенства конституційних законів нижчий верховенства Конституції. Він (рівень верховенства) конституційних законів визначається верховенством Конституції.

Такий висновок має не лише загальнотеоретичний, але й безпосередній практичний зміст. Він дозволяє ставити питання про доцільність розширення конституційної юрисдикції в Українській правовій державі, йдеться про те, щоб надати право Конституційному Суду по своїй ініціативі порушувати і вирішувати справи про відповідність (невідповідність) букві і духу Конституції усіх видів конституційних законів. При цьому можливий варіант, коли Конституційний Суд міг би робити відповідні висновки до прийняття конституційного закону. Принаймні, такий порядок варто було б передбачити стосовно органічних законів.

5. Ординарні (звичайні) закони верховенством (у тому розумінні, про який йдеться в доповіді) не наділені. На них поширюється принцип конституційності. Останній означає, що звичайні закони за всіх умов мають відповідати Конституції. При виникненні колізій між Конституцією і такими законами на підставах “неконституційності” Конституції необхідно юридично коректно вирішувати питання про верховенство певних положень Конституції. “Суддею” в таких питаннях є (має бути) лише народ.

6. Усі інші юридичні акти, а також дії усіх суб’єктів права є підзаконними. Іншими словами, вони мають відповідати Конституції, конституційним і ординарним законам.

ВІД ДЕКЛАРАЦІЇ ПРО ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ УКРАЇНИ ДО КОНЦЕПЦІЇ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ²

Задум прийняти принципово нову Конституцію України виник ще у середині 80-х років, тобто на початку так званої перебудови. Але в практичну площину ця ідея була поставлена лише після ухвалення Верховною Радою України 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України³.

Декларація піднесла державницький дух української нації, вселила віру в її відродження на ґрунті повного здійснення свого невід'ємного права на самовизначення. Вона стала провісником Акта проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року⁴, підтверженого всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 року⁵.

Декларація проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Вона визначила фундаментальні засади реальної (безпосередньої і представницької) демократії, організації і здійснення державної влади в Україні, утвердження її громадянства, територіального верховенства, економічної самостійності, екологічної безпеки, культурного розвитку тощо.

У прикінцевій частині Декларації міститься положення про те, що вона (Декларація) є “основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод”. Це положення виявилось надто привабливим у плані прискорення державно-правної розбудови України. Чимало народних депутатів у цьому зв'язку навіть ставили питання про надання Декларації статусу Конституційного закону. Перемогла ж ідея, що Декларація має залишитись у якості, зумовленій її сутністю саме як декларації — документа урочистого проголошення державного суверенітету України. Керуючись її засадами, необхідно створити принципово нову Конституцію, яка відповідала б кращим світовим стандартам, ґрунтувалася на теоретичних засадах і практичному досвіді національного і міжнародного конституціоналізму.

24 жовтня 1990 року постановою Верховної Ради України було створено Комісію з розробки нової Конституції України (Конституційна комісія) у складі 59 осіб під головуванням тодішнього Голови Верховної Ради України Л. Кравчука⁶. Згодом Верховна Рада України співголовою Конституційної комісії обрала свого нового Голову — І. Плюща⁷.

Комісія спочатку випрацювала Концепцію нової Конституції України, яка після довших тривалих дебатів на сесії Верховної Ради 19 червня 1991 року була схвалена Парламентом і опублікована в широкій пресі⁸.

У Концепції насамперед були сформульовані її загальнометодологічні принципи, їх суть зводиться до таких найважливіших позицій:

— Конституція України має бути Основним Законом суверенної держави. Через увесь свій зміст вона повинна послідовно провести ідеали демократичної правної організації влади;

² Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під ред. С. Головатого.— Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— К., 1995.— С. 7–12.

³ Відомості Верховної Ради України.— 1990.— №31.— С. 429.

⁴ Там само.— 1991.— №38.— С. 502.

⁵ Там само.— 1991.— №51.

⁶ Там само.— 1990.— №45.— С. 607.

⁷ Там само.— 1992.— №30.— С. 424.

⁸ Там само.— 1991.— №35.— С. 466.

— до центру організації і функціонування держави Конституція має поставити людину як найвищу соціальну цінність, її свободу, права і гідність, її здоров'я, матеріальні і духовні блага. Вона (Конституція) покликана закріпити пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими, показати прийнятність для України загальновизнаних норм міжнародного права;

— Конституція має бути стабільним юридичним документом, безпосередньо діючим правом. Її норми повинні бути в міру загальними і конкретними, закріплювати визначальні засади відносин, які складаються між людиною, суспільством і державою.

Ці загальнометодологічні позиції суттєво розширені і значно конкретизовані в спеціальному розділі Концепції, присвяченому засадам конституційного ладу України. Тут, зокрема, йдеться про те, що Україна є національною державою. Її народ (народ України)⁹ становлять громадяни України, які є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до політичних партій і рухів, релігії, роду і характеру занять, місця і часу проживання в межах Республіки та інших обставин. Від його імені в цілому може виступати виключно Верховна Рада.

У цьому ж розділі визначається основоположний принцип функціонування державної влади, принцип її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову з необхідними механізмами противаг і взаємного стримування. Моделюється форма державного правління — президентська республіка, форма державного устрою — унітарна держава, до складу якої входить Республіка Крим. Передбачається, що основою суспільного і державного ладу України є економічний, політичний та ідеологічний плюралізм, багатопартійність, розвиток самоврядування.

Значна увага в Концепції приділяється проблемі прав людини і громадянина. Вирішення цієї проблеми на конституційному рівні пропонується, виходячи із таких визначальних засад:

— права людини не даровані державою. Вони є природними, а відтак — невідчужуваними і недоторканими;

— перелік прав і свобод людини і громадянина, їх зміст та механізм здійснення мають відповідати міжнародним стандартам, закріпленим у Загальній декларації, міжнародних пактах та інших документах про права людини і громадянина;

— усі права і свободи людини і громадянина, проголошені Конституцією, підлягають захисту в судовому порядку;

— державні органи і посадові особи зобов'язані поважати права людини і громадянина, сприяти їх реалізації. Держава несе відповідальність за забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Враховуючи особливу важливість утвердження цих засад і зміцнення Гарантій прав і свобод людини і громадянина, Концепція передбачає запровадження в Україні посади Уповноваженого з питань захисту прав людини, якого призначає Верховна Рада.

Чільне місце в Концепції займає характеристика громадянського суспільства, співвідношення його і держави. В окремому розділі йдеться, зокрема, про те, що майбутня Конституція повинна проголосити пріоритет громадянського суспільства над державою, яка забезпечує умови його нормального функціонування. Вона ж (Конституція) має гарантувати економічну свободу в громадянському суспільстві, багатоманітність, рівноправність і недоторканність форм власності, рівний їх захист з боку держави.

⁹ У Концепції частіше вживається словосполучення “народ України”. В окремих місцях як синонім використовується поняття “український народ”.

На рівні Основного Закону, йдеться далі в Концепції, мають бути закріплені також положення, які спрямовані на утвердження свободи і добровільності праці, вільного вибору виду трудової діяльності. Повинні бути визначені основоположні засади організації науки, освіти, культури, охорони здоров'я і духовного розвитку українського народу, зафіксовані принципи та передбачені державні гарантії екологічної безпеки і раціонального природокористування. Мають бути передбачені необхідні конституційні норми, що стосуються створення і діяльності об'єднань громадян (політичних партій, рухів, громадських об'єднань), їх заборони, якщо вони ставлять за мету зміну шляхом насильства конституційного ладу і територіальної цілісності України, а також підрив її безпеки, розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі, зазіхання на права людини, національних меншин та української нації, порушення прав людини.

У Концепції міститься багато нетрадиційних для нашої конституційної практики положень щодо організації і здійснення державної влади в Україні. Серед них варто виділити такі.

1. Парламент (Верховна Рада України) є постійно діючим на професійних засадах органом законодавчої влади. Він, відповідно до моделі президентської республіки, не може делегувати будь-яку із своїх функцій іншим владам чи брати на себе функції інших влад, вирішувати питання, які є предметом обов'язкового народного референдуму.

2. Виконавча влада здійснюється Президентом, віце-президентом, Кабінетом Міністрів і державною адміністрацією. Президент є главою держави і главою виконавчої влади. Він підписує закони і має право відкладального вето. Його повноваження обмежуються виключно функціями виконавчої влади. Конституція має заборонити будь-які форми його тиску на Парламент (право на розпуск Верховної Ради, на делегування йому надзвичайних повноважень, самостійне вирішення бюджетних питань).

За порушення Конституції і законів Президент несе відповідальність перед Верховною Радою (в порядку імпичменту), а також безпосередньо перед народом, який його обирає (вияв недовіри і дострокове припинення повноважень шляхом ініціативного референдуму).

3. В усіх адміністративно-територіальних одиницях діє система органів державної влади і самоврядування: Ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування, збори і сходи громадян, місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії.

Найвищою посадовою особою в області, районі, місті, селищі, селі є голова відповідної Ради, який є одночасно головою виконавчого комітету і повноважним представником Президента України. Голова Ради обирається безпосередньо населенням. Президент затверджує або визнає повноваження голови Ради, надаючи йому цим актом статусу свого уповноваженого на місцях.

Що стосується судової влади і органів прокуратури, то їх система та функції в Концепції подаються в основному традиційно. Новим тут є лише те, що, відповідно до Концепції, судоустрій України, статус суддів, а також організація і порядок діяльності органів прокуратури регулюються конституційними законами. До речі, інститут конституційних законів, за текстом Концепції, використовується як інструмент для забезпечення стабільності й ефективності Конституції. Ухвалюються ці закони кваліфікованою більшістю голосів усього складу депутатів Верховної Ради.

Отже, Концепція нової Конституції України є досить оригінальною. Вона значною мірою відображає теорію і практику сучасного конституціоналізму. Ця Концепція, безперечно, є помітною віхою на шляху новітнього конституціоналізму України, розбудови національної держави, формування правової системи. Проте не варто її ідеалізувати. Як відомо, чимало положень цього документа стало результатом компромісу чи перемоги (при

голосуванні в Парламенті) різних політичних сил. Цим, очевидно, можна пояснити той факт, що в Концепції поряд із категоріями “економічний плюралізм”, “загальнолюдські цінності”, “приватна власність” існує “соціалістичний вибір”. Закріплюється (як фундаментальний) принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу, але разом з тим передбачається ціла система державних органів, таких, наприклад, як прокуратура, що до жодної із названих влад не належить. Встановлюється, що Верховна Рада (Парламент України) є постійно діючим на професійних засадах органом законодавчої влади, який виступає від імені всього українського народу, і тут же визначається, що народні депутати діють на основі імперативного мандата.

Ці, а також деякі інші неузгоджені позиції Концепції, певна річ, впливали на логіку викладу і формування нормативного матеріалу конкретних версій тексту проекту нової Конституції України.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ¹⁰

Розбудова Української правової держави ще раз підтвердила, що відносини влади взагалі і виконавчої влади зокрема потребують багатопланової юридичної регламентації. Система такої регламентації охоплює декілька рівнів, а саме:

- а) власне конституційну регламентацію;
- б) регламентацію за допомогою конституційних (органічних і номінальних) законів¹¹;
- в) регламентацію за допомогою ординарних (звичайних) законів;
- г) регламентацію за допомогою підзаконних нормативно-правових актів.

Усі ці рівні повинні бути субординованими. В їх системі незаперечно має діяти верховенство Конституції, конституційність законів і законність усіх інших нормативних правових актів.

Виходячи із предмета публікації, торкнемося лише характеристики **“верховенства Конституції”**. Ця характеристика має, так би мовити, **дві сторони. Перша** проявляється у тому, що над Конституцією не стоять (не повинні стояти) не тільки державні правові акти, але й будь-які інші соціальні акти: політичні, корпоративні, акти самоврядування тощо. Усі вони мають відповідати букві і духу Конституції і бути конституційними. Ця сторона верховенства Конституції визначається усіма авторами і не викликає теоретичних заперечень. Вона проголошується як фундаментальна основа законності. І це правильно, але при тій умові, що сама Конституція є конституційною. Конституційність Конституції є, на мій погляд, **другою стороною верховенства Основного Закону**. Вона (ця сторона) визначається принаймні такими трьома факторами:

високою, якщо можна так сказати, народною легітимністю, тобто відображенням справжньої волі народу;

визнанням і утвердженням загальнолюдських цінностей і, насамперед, підпорядкуванням держави, її влади служінню суспільству, а не навпаки, як це у нас досить часто бувало, та й не викорінено ще і зараз;

врахуванням загальноновизнаних і вивіренних практикою міжнародних стандартів демократичного конституціоналізму (певна річ, на своєму історичному і національному ґрунті).

Ці фактори верховенства Конституції необхідно завжди враховувати при визначенні конституційних основ тих чи інших державно-правових явищ, у даному випадку — виконавчої влади. Які мають бути ці основи для державної виконавчої влади України? Конституційні основи державної виконавчої влади (так, як вони моделюються в останньому варіанті проекту нової Конституції України) умовно можна поділити на декілька груп:

конституційно-правові засади (основи), які розкривають суть виконавчої влади;

конституційно-правові засади змісту виконавчої влади;

конституційно-правові засади, які розкривають систему державної виконавчої влади.

Конституційно-правові засади, які розкривають суть державної виконавчої влади, не сконцентровані в окремому розділі чи главі проекту Конституції. Вони як фундаментальні положення подаються (формулюються) в різних частинах проекту у зв'язку із закріпленням визначальних основ конституційного ладу України, функціонування громадянського суспільства тощо. Ці положення мають відношення не тільки до виконавчої, але й інших гілок державної влади, а то й до організації й функціонування всієї Української правової держави.

¹⁰ Стаття Л.П. Юзькова опублікована: Вісник Академії правових наук України. — 1993. — №1. — С. 69–73.

¹¹ Про класифікацію конституційних законів див.: Юзьков Л. Конституційні закони; утвердження концепції і ставлення практики // Рад. право. — 1991. — №5.

Такими, зокрема, є положення про те, що:
утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 1);

влада народу (народовладдя) здійснюється на основі Конституції України безпосередньо і через систему державних органів і органів самоврядування (ст. 3);

державна влада реалізується за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову;

державна підпорядковується служінню громадянському суспільству (ст. 65);

державна, її органи і посадові особи підкоряються праву та оснований на цьому Конституції (ст. 6).

Зазначені положення, безумовно, не розкривають специфічних особливостей лише виконавчої влади, але вони стверджують її гуманізм, демократизм і соціальну спрямованість. Вони ж визначають, що всяка державна (в тому числі і виконавча) влада пов'язана правом і діє в межах Конституції, яка, в свою чергу, похідна від права як **юридичного опосередкування свободи і справедливості**.

Ці ж положення за умов, якщо вони реалізуються, виключають об'єднання усіх гілок влади в одних руках, заперечують антиконституційні форми присвоєння будь-ким права здійснювати державну владу.

Конституційно-правові засади змісту виконавчої влади. Ці засади фіксуються в окремих розділах проекту нової Конституції України, зокрема в шостому розділі (Президент України), у сьомому розділі (Кабінет Міністрів України), у десятому розділі (Територіальний устрій і територіальна організація влади в Україні). **У зазначених розділах йдеться** про функції (основні напрями діяльності) органів виконавчої влади, конкретні повноваження певних органів виконавчої влади, юридичні механізми, які використовуються виконавчою владою для стримувань і противаг законодавчій владі.

Функції виконавчої влади подаються в традиційному плані через визначення основних напрямів дій відповідних органів. Для прикладу можна навести ст. 159 проекту Конституції України, яка закріплює, що Кабінет Міністрів у межах своїх повноважень:

забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України;

розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, соціального і культурного розвитку України;

забезпечує проведення фінансової, грошової, цінової, кредитної та податкової політики України, складання й виконання державного бюджету України, створення загальнодержавних та інших фондів розвитку, фондів ліквідації наслідків стихійного лиха та катастрофи, проведення політики в галузі охорони природи, екологічної безпеки й природокористування;

вживає необхідних заходів щодо забезпечення національної безпеки і обороноздатності України;

організує і забезпечує здійснення зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

здійснює заходи щодо захисту державних інтересів України, забезпечення прав і свобод громадян, охорони власності і громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

об'єднує і спрямовує роботу міністерств, Уряду республіки Крим, виконавчих комітетів областей (земель), інших підвідомчих йому центральних і місцевих органів державної влади;

— виконує інші повноваження, визначені у Конституційному законі про Кабінет Міністрів України.

Зміст цієї й багатьох інших статей проекту Конституції дає підстави зробити висновок про те, що органи державної виконавчої влади здійснюють підзаконну, безпосередньо

організуючу, власне, управлінську діяльність. Але проект Конституції не обмежує виконавчу владу лише цією діяльністю. Він наділяє виконавчу владу, зокрема Уряд, повноваженнями здійснювати нормативно-правове регулювання суспільних відносин. Більше того, цей орган отримує від Національних Зборів України право на видання так званого делегованого законодавства — тимчасових декретів. У проекті Конституції у цьому зв'язку йдеться про те, що Національні Збори мають право делегувати Уряду України окремі повноваження приймати з певних питань тимчасові декрети, які мають силу закону і можуть зупиняти дію окремих законодавчих актів або вносити до них і зміни і доповнення. У кожному випадку делегування повноважень приймається закон, в якому вказуються мета, предмет, межі та термін делегованих повноважень. Не можуть бути делеговані повноваження, які передбачають внесення змін і доповнень до Конституції і конституційних законів України, а також законів про державний бюджет, надзвичайний і воєнний стан, державну оборону і безпеку. Після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів Національні Збори можуть скасовувати або змінювати декрети законами України.

Уявляється, що ця конституційна формула є цілком коректною. Вона не порушує принципу розподілу влад.

Конкретні повноваження певних органів виконавчої влади, форми і методи їх діяльності в проекті, як правило, детально не описуються, а називаються номінальні конституційні закони, в яких це буде зроблено. Але якщо йдеться про повноваження стосовно взаємного стримування і урівноважування законодавчої і виконавчої влади, то вони визначаються досить детально. Ось лише один приклад. Згідно з проектом законодавча влада може висловити недовіру Прем'єр-міністру, будь-якому члену Кабінету Міністрів чи Кабінету Міністрів у цілому, провести за своєю ініціативою всеукраїнський референдум про дострокове припинення повноважень Президента і усунути Президента з посади в порядку імпічменту.

Виконавча влада в особі Президента, в свою чергу, має право застосувати відкладальне вето і достроково розпустити Парламент у випадках: якщо народ висловить довіру Президенту на референдумі, ініційованому Національними Зборами; якщо Національні Збори протягом 3-х місяців не затвердять запропоновану Президентом кандидатуру Прем'єр-міністра; якщо Національні Збори протягом року виразять недовіру Кабінету Міністрів більше двох разів.

Нарешті, декілька положень про конституційну модель системи органів державної виконавчої влади. Ця модель подається з урахуванням запропонованої форми державного правління, територіальної організації України, а разом і форми державного устрою.

Вона охоплює:

— центральні органи державної виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, комітети, інші відомства);

— регіональні органи державної виконавчої влади, які функціонують у межах територій, наділених адміністративною автономією (Рада Міністрів Республіки Крим, виконавчі комітети областей, представники Президента);

— місцеві органи державної виконавчої влади, які функціонують у районах, містах, селищах і селах (місцеві органи центральних органів державної виконавчої влади).

Система органів державної виконавчої влади України тією чи іншою мірою опосередкована владою Президента. Досить сказати, що він здійснює загальне керівництво Кабінетом Міністрів, скасовує акти міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади і Уряду Республіки у разі невідповідності їх Конституції, законам України та Указам Президента. Але сам Президент не є главою виконавчої влади. Він є главою держави (ст. 144 проекту Конституції України).

КОНСТИТУЦІЯ ЮРИДИЧНА І ФАКТИЧНА¹²

Відродження української національної державності, обґрунтування доцільності і практичне формування її конкретних інститутів потребують нової філософії державознавства, нетрадиційної наукової інтерпретації соціально-правових процесів, які відбуваються в сучасному суспільстві. Необхідно, зокрема, змінити наш фундаменталістський підхід щодо визначальної риси самої сутності держави — класового її характеру. Цей надмірно політизований та ідеологізований погляд, котрий домінував в нашій доктрині державознавства, має відійти на задній план. На передню ж лінію мають виступити характеристики цивілізованої держави, що розкривають її як організацію влади, яка, враховуючи різноманітні інтереси людей, забезпечує їх збалансованість та необхідну координацію, вирішує загальні справи суспільства.

Йдеться, по-перше, про те, що цивілізована держава в усіх своїх діях виходить із пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, ставлячи в центр соціального буття саме людину, її свободи, природні права, честь і гідність. Вона інтегрує (в межах певної території) людей в громадянське суспільство як асоціацію вільних, рівноправних і автономних особистостей.

Така держава, по-друге, є правовою. Керуючись правом, першоджерелом якого є фундаментальні природні права і свободи людини, і забезпечуючи його верховенство, вона стає органом народу. Саме народ визначає форму організації і механізм функціонування держави. Він (народ) доручає державі виконувати ті загальні справи суспільства (нормативне регулювання відносин законом на загальносуспільному рівні, забезпечення громадського порядку, національної безпеки тощо), які неможливо ефективно здійснювати засобами безпосереднього народовладдя.

По-третє, така держава природно вписується в систему світової цивілізації і дотримується загальновизнаних норм міжнародного права, які визнають пріоритет загальнолюдських цінностей перед всіма іншими. Не втрачаючи свою суверенність і національну самобутність, вона розумно користується надбанням світового досвіду.

Розкриваючи сутність держави як організації влади народу і для народу, зазначені моменти мають скласти загальнометодологічну основу формування самостійної української держави, практичного конституювання її інститутів. Вони, зокрема, повинні бути визначальними при формулюванні загальних засад конституційного ладу України.

Конституційний лад можна розглядати як фактичну конституцію держави, тобто ті реальні суспільні відносини, які складаються на ґрунті юридичної конституції або, навпаки, виникають і функціонують наперекір їй. Він (цей лад), з одного боку, є похідним від юридичної конституції, виступає (звичайно, в ідеалі) як її втілення в життя. З іншого боку, конституційний лад як реальні і основоположні суспільні відносини сам впливає на зміст нормативно-правового вираження і забезпеченість або незабезпеченість юридичної конституції.

Іншими словами, конституційний лад (фактична конституція) і юридична конституція, що складають конституційну систему, в кожній конкретній державі взаємопов'язані і взаємообумовлені, маючи більшу чи меншу розбіжність за змістом. У крайніх випадках вони існують ізольовано, самі по собі.

Якщо вони прямо взаємообумовлені (по суті, збігаються), то конституційна система є реальною. Вона забезпечує постійний розвиток та вдосконалення і конституційного

¹² Стаття Л.П. Юзькова у співавторстві з Є. Тихоною опублікована: *Право України.*— 1992.— №1.— С. 9–10, 31.

ладу, і юридичної конституції. Якщо ж конституційний лад (фактична реальна конституція) і юридична конституція, не збігаючись, існують самі по собі, то конституційна система держави є фіктивною, не реальною. В цьому разі остання не виконує свою функціональну роль, працює на деформацію не тільки держави, але й суспільства, призводячи до їх занепаду, регресу. За таких умов юридична конституція і реальний конституційний лад надмірно політизуються. Виникає атмосфера, у якій слова політиків різуче розходяться з практикою, а конституціоналізм як наука ввергається у занепад.

Саме в такому стані перебувала тривалий час конституційна система України. На жаль, і нині вона перебуває не у кращому стані. Причому, коли раніше юридична конституція Республіки, не дивлячись на її істотні вади, усе ж була більш демократичною, ніж реальний конституційний лад, то нині (особливо останні рік-півтора) він своїм демократизмом істотно обігнав юридичну конституцію. Остання стала гальмом на шляху формування гуманної правової держави.

Зараз йдеться про принципово нову Конституцію України, яка не тільки відтворювала б реалії сучасного соціального буття, а й була б Верховним Законом нашої держави на тривалий історичний період.

Нині, як відомо, розроблена і схвалена Верховною Радою Республіки концепція нової Конституції України¹³, завершується підготовка тексту Верховного Закону, побудованого на цій концепції.

Перший розділ (після преамбули) Конституції України присвячено засадам конституційного ладу. Це не випадково. Конституційний лад (ще раз це підкреслимо) в ідеалі є “матеріалізацією”, практичним результатом дії юридичної конституції. Остання може претендувати на реалізм, фактичну дію за умови, якщо вона закріплює насамперед такі засади (основоположні принципи) організації і функціонування суспільства і держави, котрі позбавлені будь-якого суб’єктивістського, ідеологізованого, а тим більше кон’юнктурного звучання, бажання захищати інтереси лише частини населення, мають загальнолюдський вимір, апробовані практикою світової цивілізації і сприяють постійному утвердженню гуманізму і демократії.

Які ж конкретно визначальні засади конституційного ладу варто, на нашу думку, закріпити в новому Верховному Законі України?

Насамперед необхідно закріпити ті засади, які характеризують Україну як суверенну національну державу. Відповідні конституційні формули тут, вважається, мають бути такими:

— Україна є демократичною правовою і соціальною державою і розвивається на основі здійснення українською нацією свого невід’ємного права на самовизначення.

— Вона здійснює верховенство, забезпечує самостійність і повноту державної влади на всій своїй території, її незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

— Носієм суверенітету і єдиним джерелом державної влади є народ, який становлять громадяни України усіх національностей. Народовладдя підпорядковує діяльність держави та її органів інтересам людини, всіх соціальних верств суспільства. Антиконституційною є державна діяльність, спрямована на задоволення інтересів лише окремої частки народу.

— Свою владу народ України здійснює на основі Конституції безпосередньо і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування.

— Від імені усього народу України можуть виступати лише обрані ним представницькі органи. Жодна політична партія, громадська організація, інші угруповання не можуть виступати від імені всього народу України і привласнювати без мандату народу право здійснювати державну владу.

¹³ Відомості Верховної Ради УРСР.— 1991.— № 835.— Ст. 466.

— Українська держава діє на основі принципу верховенства національного права. Держава, її органи і посадові особи підкоряються праву і діють в межах конституційного ладу за принципом “дозволено лише те, що визначено в законі”.

— Як соціальна держава Україна спрямовує свою політику на забезпечення добробуту кожної людини і усього суспільства шляхом створення рівних можливостей для всіх громадян і на цій основі досягнення соціальної справедливості.

— Територія України є єдиною і недоторканою. Вона не може бути змінена без згоди України. Питання національної цілісності є виключним правом народу.

Окрему групу визначальних засад конституційного ладу України мають становити положення, які розкривають гуманітарний вимір діяльності держави. Ці положення могли б бути такими:

— Україна в усій діяльності віддає пріоритет реалізації природних і невід’ємних прав і свобод людини, поважає і захищає життя, честь, гідність і недоторканність особи. Права людини здійснюються відповідно до Конституції і загальновизнаних норм міжнародного права.

— Держава є відповідальною перед суспільством і людиною за свою діяльність. Людина є відповідальною перед державою за додержання Конституції і законів України.

— В Республіці забезпечується рівність перед законом усіх громадян незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин.

— Права української нації і національних меншин є взаємообумовленими і складають єдиний комплекс гуманітарних прав. Держава гарантує всім народам, національним групам і громадянам, що проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права. Дискримінація за національною ознакою забороняється і карається кримінальним законом.

— Громадяни здійснюють свої права на основі принципу “дозволено те, що не заборонено законом”.

— Україна виявляє турботу і вживає заходів щодо охорони і захисту інтересів громадян України, які перебувають за її межами.

У новій Конституції варто передбачити також визначальні засади, які сприяють формуванню громадянського суспільства, що діє на принципах самоорганізації.

Йдеться, насамперед, про конституційне закріплення політичного, економічного та ідеологічного плюралізму. Відповідні положення Конституції України могли б виглядати приблизно так:

— Основою політичного плюралізму є багатопартійність і рівні права будь-якої партії, громадської організації та руху на участь у державному житті України. Забороняється створення і функціонування політичних партій, громадських об’єднань і рухів, які пропагують ідеологію соціальної, расової, міжнаціональної, міждержавної, релігійної ворожнечі, ненависті та насильства. Заборона їх діяльності можлива лише за рішенням суду.

— Україна визнає існування і сприяє розвитку різноманітних форм власності, забезпечує рівний їх правовий захист, не допускає монополізації виробництва.

— Жодна ідеологія не може бути панівною чи визнана офіційною або державною.

Особливої уваги заслуговують засади конституційного ладу, які стосуються основ інституціонування державної влади і повсюдного забезпечення верховенства права і Конституції.

У зв’язку з цим доцільно, щоб у Верховному Законі чітко були визначені такі положення:

— Державна влада здійснюється на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Кожна влада здійснює свої функції в межах власної компетенції і є відповідальною за свою діяльність відповідно до Конституції та законів України.

— Розподіл влад виступає гарантом єдності і неподільності влади народу, забезпечуючи йому вільне волевиявлення при формуванні законодавства, організацію впровадження законів в життя і юридичну відповідальність в разі порушення Конституції та законів.

— Конституція України наділена незаперечним верховенством в системі правових норм, її норми є нормами прямої дії.

— Закони та інші правові акти, що не відповідають положенням Конституції або офіційно не опубліковані, не мають юридичної сили.

Нарешті, в розділі про конституційний лад України мають бути закріплені основні принципи зовнішньої політики нашої держави, а саме: активне сприяння зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, рівноправність у міждержавних відносинах, взаємна повага, взаємовигідність і невтручання у внутрішні справи інших держав, досягнення поступово у майбутньому статусу постійно нейтральної держави.

Основні засади конституційного ладу мають знайти необхідну конкретизацію і юридичні гарантії в наступних розділах Конституції України, чим буде досягнуто належної нормативності.

ПРОЕКТ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ **(в редакції від 1 липня 1992 року),** **ВИНЕСЕНИЙ НА ВСЕНАРОДНЕ ОБГОВОРЕННЯ¹⁴**

На основі Концепції нової Конституції України Конституційна комісія підготувала проект Конституції, який після досить бурхливого обговорення у Верховній Раді був опублікований для всенародного обговорення. Відповідною постановою Верховної Ради України від 1 липня 1992 року термін всенародного обговорення проекту був встановлений до 1 листопада 1992 року¹⁵.

Отже, пройшло трохи більше року після ухвалення Концепції нової Конституції України 19 червня 1991 р. до підготовки варіанту проекту Основного Закону України, винесеного за рішенням Верховної Ради на всенародне обговорення.

У цей період напружено працювала Конституційна комісія (вірніше, Комісія із розробки нової Конституції України), її робоча група. Насамперед вивірялись підходи до нормативно-правного формулювання принципово нових конституційних положень, оформлення Основного Закону саме як юридичного, безпосередньо діючого документа. В основу цих підходів були покладені такі засади:

— Конституція як юридичний документ повинна охоплювати внутрішньо узгоджену систему правних норм, які з різною мірою конкретності покликані регулювати основоположні відносини між людиною, суспільством і державою. Виходячи із практичних потреб і усталених традицій сучасного конституціоналізму, у ній мають міститися норми-поняття, норми-цілі, норми-принципи і норми — конкретні регулятори. Співвідношення цих норм має бути таким, щоб не перетворити Основний Закон на загальну декларацію чи, навпаки, правну інструкцію;

— усі конституційні норми (незалежно від ступеня їх конкретності) повинні бути нормами прямої дії, породжувати певні юридичні результати (правовідносини);

— від конституційних норм мають бути похідними усі інші (галузеві) юридичні норми, а не навпаки, як це часто трапляється зараз при нестабільності правної системи;

— конституційні норми, доки вони не змінені чи не відмінені, повинні діяти і надійно захищатися державою. Хоча це не означає, що норми Основного Закону є абсолютно незаперечними. Вони можуть юридично заперечуватись, але за умови дотримання необхідних, до того ж визначених у самій Конституції жорстких процедур.

У період підготовки проекту Конституції України продовжував вивчатися світовий і вітчизняний досвід конституційного будівництва, сучасні досягнення державознавства і правознавства. Проводились консультації з зарубіжними вченими, аналізувались їх експертні оцінки певних конституційних положень. Зокрема, перша версія проекту Конституції України обговорювалася на міжнародному семінарі у Празі в березні 1992 року (Центральноєвропейський університет). У семінарі взяли участь провідні фахівці в галузі конституційного права з Німеччини (А. Бланкеннагель), Сполучених Штатів Америки (С. Холмс, Г. Шварц, К. Санстін), Франції (М. Тропер), Угорщини (А. Шайо).

У ролі зарубіжних експертів перших варіантів проекту нової Конституції України виступили М. Девідсон, Г. Стентон, Б. Футей (США), С. Палмер (Велика Британія), В. Тарнопольський (Канада), К. Абмаер, В. Гайде, Г. Гірш (Німеччина). Згодом (3–5 лип-

¹⁴ Доповідь Л.П. Юзькова опубліковано: Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під ред. С. Головатого.— Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— К., 1995.— С. 13–22.

¹⁵ Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 р.— Відомості Верховної Ради України.— 1992.— №37.— С. 550.

ня 1992 р.) вони взяли участь у міжнародному симпозіумі на тему: “Конституція незалежної України”, організованому в Києві Українською Правничою Фундацією та Асоціацією Українських Правників¹⁶.

Чимало конструктивних думок і пропозицій з приводу ідей і змісту проекту нової Конституції України висловили науковці юридичних факультетів Київського, Львівського й Одеського університетів, Української юридичної академії (м. Харків), Інституту держави і права НАН України, Української академії внутрішніх справ.

Зрештою проект Конституції України як цілісний документ був підготовлений. Він тричі обговорювався на засіданнях Конституційної комісії. Його основні положення було проголосовано. Стосовно фундаментальних положень проекту досягнуто згоди, хоча були і залишаються розходження (іноді досить суттєві) між окремими членами Конституційної комісії.

Наскільки проект Конституції, винесений на всенародне обговорення, відповідає чи, навпаки, не відповідає Концепції нової Конституції України? Це питання неодноразово поставало на засіданнях Конституційної комісії. Звучало воно і на Верховній Раді. Очевидно, і в майбутньому буде ставитись. Відповідаючи на нього, необхідно звернути увагу на декілька важливих моментів.

Насамперед, Концепція і проект Конституції – це документи різного функціонального профілю. Перший визначає основні методологічні позиції, найважливіші засади майбутньої Конституції, є свого роду її науковою моделлю. Другий цю модель (методологічні позиції і засади) втілює, якщо можна так сказати, у нормативно-правну “матерію”. Зрозуміло, що між цими двома документами не може бути буквальної тотожності. Можна вести мову лише про те, наскільки проект Конституції відбиває суть, головну лінію, квінтесенцію Концепції.

Неупереджений і виважений аналіз дає підстави зробити висновок, що принципових розбіжностей між Концепцією і проектом Конституції немає.

Далі. Концепція, незважаючи навіть на те, що вона ухвалена Парламентом, на відміну від Закону, не стає загальнообов’язковою. Вона залишається саме Концепцією, яка уточнюється, а іноді навіть змінюється із зміною самого життя. Оскільки з моменту ухвалення Концепції в державотворенні України і формуванні її правової системи відбулися суттєві зміни (включаючи і зміни чинної Конституції), то вони не могли не вплинути на зміст проекту Конституції, який в ряді нюансів не збігається з Концепцією, має з нею розбіжності.

Одні розбіжності виникли в результаті того, що сама Верховна Рада змінила свій погляд на деякі положення, які вона відстоювала, ухвалюючи Концепцію. Так, приймаючи 5 липня 1991 року Закон про Президента України, Верховна Рада відмовилася від запровадження посади віце-президента¹⁷, передбаченої Концепцією. Відмінною від зафіксованої у Концепції стала також точка зору на правний статус місцевих Рад народних депутатів. У Концепції вони визначаються як місцеві органи державної влади і самоврядування. В новій редакції Закону про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування від 26 березня 1992 року ці органи віднесені до системи місцевого та регіонального самоврядування¹⁸.

Певна частина розбіжностей зумовлена загальною логікою формування нормативно-правного матеріалу проекту Конституції. Так, у Концепції органи прокуратури не ввій-

¹⁶ Міжнародний симпозіум “Конституція незалежної України”: 3–5 липня 1992.— К., Українська Правнича Фундація, 1992.

¹⁷ Відомості Верховної Ради України.— 1991.— №33.— С. 446.

¹⁸ Відомості Верховної Ради України.— 1992.— №28.— С. 387.

шли до жодної із систем державних органів, збудованих за принципом розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову. В проекті Конституції, виходячи із функціонального призначення прокуратури, вона віднесена до судової влади.

Логіка викладу нормативно-правного матеріалу, пов'язаного з функціонуванням регіонального самоврядування, потребою вираження і захисту його інтересів на законодавчому рівні, привела до необхідності змодельювати двопалатний Парламент — Національні Збори України. В Концепції, як відомо, Парламент України — Верховна Рада — подається як однопалатний законодавчий орган. Вважаючи цю розбіжність суттєвою, Конституційна комісія запропонувала альтернативу — двопалатний і однопалатний варіанти Парламенту. Цим Конституційна комісія ще раз спонукала до роздумів, дала змогу оцінити викладені варіанти з урахуванням їх наповненості конкретними правовими нормами¹⁹.

Якими є головні юридичні аспекти і новели проекту Конституції України, опублікованого для всенародного обговорення?

Їх можна згрупувати навколо таких найважливіших конституційних інститутів:

- правний статус людини і громадянина;
- громадянське суспільство;
- територіальний устрій;
- державна влада;
- місцеве і регіональне самоврядування;
- охорона і зміна Конституції.

Правний статус людини і громадянина

Його визначення в проекті Конституції ґрунтується на тому загальновизнаному у цивілізованому світі постулаті, що усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах (ст. 10²⁰). Вони мають широкі права і свободи не тому, що ці права і свободи закріплені в Конституції. Конституція лише фіксує (має фіксувати) їх, оскільки людина наділена ними від природи. Саме тому конституційні права і свободи не можуть бути скасовані владою. Можливе лише обмеження у здійсненні (реалізації) конституційних прав і свобод. Але таке обмеження повинно встановлюватися виключно законом в інтересах збереження загального добробуту, охорони державної або громадської безпеки, здоров'я і суспільної моралі. Воно, крім того, має бути мінімальним і відповідати засадам демократичної держави (ст. 14).

Види прав і свобод людини і громадянина у проекті подаються відповідно до міжнародних пактів про громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права. Разом з тим, враховуючи критичний екологічний стан України, який навряд чи вдасться поліпшити найближчим часом, у проекті закріплюються як окремий вид екологічні права.

У проекті Конституції України зроблено спробу визначити кожне з конституційних прав людини і громадянина таким чином, щоб уникнути декларативності, передбачити конкретний юридичний зміст і умови дії відповідного права, чітко встановити можливі заборони і обмеження в сфері і процесі реалізації конкретного права (свободи). Ця спроба краще вдалася стосовно так званих негативних (громадянських і політичних) прав і свобод. Щодо позитивних (більшості економічних, соціальних, екологічних і культурних) прав і свобод, то у їх нормативному оформленні є ще чимало елементів декларативності. Досить часто вони звучать як соціальні наміри держави.

¹⁹ До речі, в проекті Концепції нової Конституції України передбачалася двопалатна структура Парламенту України.

²⁰ Тут і далі вказано номери статей проекту Конституції України в редакції від 1 липня 1992 року.

Значно повніше, ніж це передбачалося Концепцією, в проекті Конституції подаються гарантії прав і свобод. Зокрема, встановлюється, що усі права і свободи людини і громадянина захищаються незалежним, справедливим і неупередженим судом (ст. 50). Держава забезпечує право кожного знати свої права й обов'язки. З цією метою вона публікує для широкого загалу закони та інші нормативні акти, що робить їх доступними. Неопубліковані закони та інші нормативні акти не є чинними і не підлягають виконанню (ст. 51).

Крім того, в проекті Конституції закріплені принцип презумпції невинуватості (ст. 54); проголошується недопустимість зворотної сили закону, який встановлює чи посилює відповідальність (ст. 57); передбачається персональна відповідальність посадових осіб за їхні діяння (дії і бездіяльність), що порушують чи обмежують права і свободи людини і громадянина (ст. 58) тощо.

Громадянське суспільство

Головне правниче навантаження цього інституту полягає в тому, щоб на конституційному рівні утвердити положення, що громадянське суспільство — це асоціація вільних і рівноправних людей, яка забезпечує узгодженість їхніх різноманітних інтересів на засадах самоорганізації і державно-правного регулювання. Держава існує в такому суспільстві остільки, оскільки саме суспільство визнає необхідність певної (а саме — демократичної і правної) держави. І зрозуміло, що за таких умов вона підпорядковується громадянському суспільству, спрямовує свою діяльність на створення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості (ст. 64). Держава не втручається у справи людини і суспільства, а лише за дорученням народу здійснює правне регулювання суспільних відносин, забезпечує належний порядок у суспільстві (ст. 65).

Виходячи із цих вимог, проект Конституції повніше і предметніше, ніж програмувалося Концепцією, визначає правні основи власності, підприємництва, створення і діяльності об'єднань громадян, функціонування засобів інформації, інших структур громадянського суспільства.

Насамперед проект Конституції чітко визначає правничі позиції щодо власності. Зокрема, встановлюється, що власність в Україні є публічною і приватною. Публічною власністю є державна і комунальна (муніципальна) власність. Уся інша власність — приватна (ст. 66). У приватній власності можуть бути засоби виробництва, інше майно будь-якого призначення, а також результати виробничої та інтелектуальної власності (ст. 69). Усім власникам гарантується рівний правовий захист (ст. 71).

У зв'язку із моделюванням громадянського суспільства у проекті Основного Закону визначаються також конституційні засади екологічної безпеки, організації освіти, науки і культури, функціонування сім'ї.

Територіальний устрій України в проекті Конституції подається в основному традиційно — як система адміністративно-територіального поділу, що охоплює області (землі), райони, міста, селища і села. Але разом з тим у відповідному (третьому) розділі визначаються такі принципи територіального устрою: єдність, неподільність, недоторканність і цілісність державної території, комплексність екологічного розвитку і керованість окремих частин з урахуванням загальнодержавних і регіональних інтересів, національних і культурних традицій, географічних і демографічних особливостей, природних і кліматичних умов. Передбачається, що при вирішенні питань територіального устрою України враховується думка громадян, які проживають на відповідній території, потреби розвитку місцевого і регіонального самоврядування. Встановлюється, що у місцевостях традиційного компактного проживання національних меншин за волевиявленням населення цієї місцевості утворюються національні адміністративно-територіальні одиниці з метою задоволення національно-культурних, духовних і мовних потреб громадян.

У розділі про територіальний устрій України є окрема глава “Автономна Республіка Крим”.

Державна влада

При нормативно-правному наповненні цього інституту укладачі проекту Конституції дещо уточнили позиції Концепції нової Конституції України щодо його фундаментальних засад.

У проекті, по-перше, йдеться про те, що єдиним джерелом державної влади є народ України. Він здійснює належну йому владу безпосередньо шляхом всенародного голосування (референдуму), виборів, а також через усю систему державних органів. По-друге, проект Конституції встановлює, що державна влада реалізується за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Інших влад проект Конституції не визнає, а відтак усі державні органи, включаючи і органи прокуратури, відносяться відповідно до тієї чи іншої із названих гілок влади. І по-третє. Кожна влада, виконуючи свої функції, є автономною і діє у встановлених Конституцією межах. Делегування функцій від однієї влади до іншої в принципі не допускається, крім випадків, спеціально встановлених Конституцією. Іншими словами, проект Конституції дещо пом'якшив позицію Концепції, яка передбачала категоричну заборону делегування функцій від однієї влади до іншої.

Виходячи з цього, у проекті Конституції закріплюються основні положення про організацію і здійснення усіх видів влади, побудову і функціонування відповідних державних органів і структур.

Проект передбачає, що законодавчу владу здійснюватимуть виключно Національні Збори України. Національні Збори — Парламент України — складаються із двох палат: Ради Депутатів і Ради Послів. Передбачається, що ці дві палати мають бути постійно діючими структурами. До першої обирається 350 депутатів терміном на 5 років; до другої палати — Ради Послів — обирається по 5 послів від Автономної Республіки Крим, кожної області України і міста Києва також на 5 років. Депутати і послы є рівноправними членами Національних Зборів. Вони представляють народ України і є відповідальними перед виборцями, тобто вони мають імперативний мандат.

Введення двопалатної структури Національних Зборів України ставить за мету:

- а) найповніше забезпечити врахування й узгодженість на парламентському рівні загальнодержавних і самоврядних регіональних інтересів;
- б) домогтися необхідної професіоналізації при розробці, обговоренні й ухваленні законів, забезпечити в цьому процесі дію необхідних механізмів стримування і протипаг;
- в) створити надійно працюючу систему реалізації парламентського контролю, виконання установчих та інших функцій Парламенту.

Даючи загальну характеристику Національних Зборів, необхідно підкреслити, що деякі члени Конституційної комісії (та й депутати, які не входять до складу цієї комісії) висловлювали побоювання, що моделювання двопалатного Парламенту приведе Україну в майбутньому до федералізму. Послідовно відстоюючи унітарну форму державного устрою України, вони, зрозуміло, виступають проти двопалатних Національних Зборів. У зв'язку з цим варто зауважити, що двопалатна структура Парламенту ще не означає, що держава обов'язково має бути федеративною. Тут, як про це уже йшлося, закладається інша ідея, а саме: ідея раціональної організації законодавчої влади. Що ж стосується форми державного устрою України, то не виключено, що в майбутньому вона може бути федеративною. І справа тут зовсім не в двопалатності Парламенту. До певної федералізації Україну може привести цілком об'єктивний процес розвитку регіонального самоврядування, відродження історичної і культурної самобутності певних територій, їх функціонування як вільних економічних зон. А коли виникнуть федеративні зв'язки

між територіями (землями) України, то її двопалатний Парламент може виявитися справжньою “знахідкою”.

У проекті Конституції значна увага приділяється організації державної виконавчої влади. Згідно з проектом цю владу здійснюють:

- Президент України, який є главою держави і главою виконавчої влади;
- Кабінет Міністрів (Уряд) України, який підпорядковується Президентові, відповідає перед ним і в своїй діяльності керується його програмою і рішеннями;
- міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво дорученими їм ділянками управління і відповідають перед Президентом за стан справ у цих ділянках;
- обласні (земельні) та районні управи, які у межах своїх повноважень впроваджують у життя Конституцію, закони й укази Президента, інші акти законодавчої і виконавчої влад, забезпечують дотримання правопорядку, захист прав і свобод громадян, контролюють і координують діяльність підприємств, установ і організацій, органів місцевого і регіонального самоврядування, а також місцевих державних органів, які безпосередньо підпорядковані міністерствам та іншим центральним відомствам, здійснюють інші функції державного управління відповідною територією.

Визначаючи систему і функції виконавчої влади, проект Конституції закріплює необхідні противаги і механізми стримування між нею і законодавчою владою. Особливо варто в цьому плані відзначити право Президента на розпуск Національних Зборів (ст. 187). Але і це право Президента, якщо можна так висловитись, є похідним від дій Парламенту. Йдеться про те, що, відповідно до проекту Конституції, Парламент за власною ініціативою може ухвалити рішення про вияв недовіри Президентові і про проведення у зв'язку з цим всеукраїнського референдуму з приводу дострокового припинення повноважень Президента.

Якщо ж за наслідками референдуму, проведеного за ініціативою Національних Зборів, народ висловить довіру Президентові, Національні Збори можуть бути розпущені Президентом у двотижневий строк після офіційного оголошення наслідків референдуму.

Це цілком нормальне явище з позицій розуміння противаг і механізмів стримування між окремими гілками влади.

Очевидно, в цьому ж плані (а саме — в плані стримування виконавчої влади) варто коментувати норми проекту Конституції про запити до Президента, які ухвалюються рішенням Національних Зборів чи їхніх Палат (п. 7 ст. 178); про заслуховування на сесіях Національних Зборів доповідей Президента про внутрішнє і зовнішнє становище в Україні (п. 9 ст. 138); про накладання парламентського вето на укази Президента, які суперечать Конституції (п. 14 ст. 138); про затвердження Національними Зборами нормативних указів Президента з економічних та інших питань, не врегульованих законами України (п. 5 ст. 178); про усунення з посади Президента в порядку імпичменту, який може бути застосований Національними Зборами України (ст. 188).

Значне місце в проекті Конституції відводиться судовій владі. До системи цієї влади, як уже зазначалося, включена прокуратура. Передбачено цілий ряд нових положень, спрямованих на утвердження незалежності суддів. Зокрема, встановлено, що судді обираються і призначаються безстроково. Виняток із цього правила становлять лише судді, які вперше пройшли конкурсний відбір. Вони призначаються на п'ять років.

Місцеве і регіональне самоврядування

Йому присвячений п'ятий розділ проекту Конституції. Нормативний матеріал цього розділу утверджує практику роздержавлення всіх ланок (обласних, районних, міських, селищних і сільських) Рад народних депутатів. Ці Ради, втративши свою державно-правну

природу, відповідно до проекту Конституції України, стають органами місцевого самоврядування (міські, селищні, сільські Ради) чи органами регіонального самоврядування (обласні і районні Ради).

Міські, селищні і сільські Ради наділяються компетенцією, яка не може бути змінена інакше, як законом або договором. У межах цієї компетенції вони діють самостійно, можуть здійснювати делеговані їм повноваження державної адміністрації. Обласні і районні Ради як органи регіонального самоврядування наділяються повноваженнями нормотворчого, виконавчого, контрольного і координаційного характеру.

Охорона Конституції

Її здійснює Конституційний Суд України, який розглядає і вирішує питання про відповідність (конституційність) законів та інших правових актів Конституції України.

Запропонована проектом модель Конституційного Суду в принципі збігається з тим варіантом Конституційного Суду, який закріплено нині діючим Законом про Конституційний Суд України від 3 червня 1992 року²¹. Але є і певні відмінності. Йдеться не лише про склад Конституційного Суду, перелік справ, які він має розглядати, але й про форми розгляду конкретних справ. Так, передбачається, що питання, віднесені до відання Конституційного Суду, розглядаються на його пленарних засіданнях і засіданнях колегій. Колегії Конституційного Суду утворюються його Головою і складаються із трьох суддів.

У проекті встановлено, що, крім справ, які розглядатимуться за поданням Президента, Голови Ради Депутатів, Голови Ради Послів, не менш як однієї п'ятої частини депутатів чи послів від загального складу відповідно Ради Депутатів чи Ради Послів, Голови Верховного Суду, Голови Вишого господарського суду, Генерального прокурора та інших посадових осіб і органів, Конституційний Суд прийматиме до розгляду справи за скаргами окремих громадян.

Конституційний Суд розглядатиме справи про конституційність законів та інших правових актів за скаргою громадянина у випадку, якщо справа, з приводу якої подана скарга, розглядалася загальними судами і щодо неї прийнято остаточне судове рішення і громадянин вважає, що закон чи інший правовий акт, який було застосовано при вирішенні цієї справи, суперечить Конституції. Скарги громадян подаються до Конституційного Суду через уповноваженого Національних Зборів з прав людини.

Надання громадянам права звертатися до Конституційного Суду є цілком виправданим щодо зміцнення Гарантій прав людини. Але все ж таки треба визнати, що опосередкована процедура звернення громадян до Конституційного Суду не є досить демократичною.

Завершується проект Конституції розділом про порядок внесення змін і доповнень до Конституції і конституційних законів. Цей порядок досить складний, що сприятиме зміцненню стабільності майбутнього нового Основного Закону України.

Отже, не переоцінюючи проект Конституції України, варто на завершення відзначити, що цей проект спрямований на утвердження гуманістичних ідеалів в Україні, її розбудову як держави суверенної та демократичної і правної, держави, в центрі якої стоїть людина, її права і свободи, гідність і здоров'я, матеріальні і духовні блага.

²¹ Відомості Верховної Ради України.— 1992.— №33.— С. 471.

2. Конституційні ідеї Л. Юзькова і сучасність

А. Стрижак

ОСНОВНИЙ ЗАКОН ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ — ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ВСІХ НАЦІОНАЛЬНОСТЕЙ

Визначному українському вченому-правознавцю, державному діячу, академіку Академії правових наук України, заслуженому діячу вищої школи Леоніду Петровичу Юзькову доля доручила високу місію — бути фундатором нової Конституції незалежної України, застосувати свій талант вченого-юриста у практичній роботі над створенням основ її державного і суспільного ладу, визначенням пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Відомо, що саме він, знаний фахівець в галузі конституційного права, написав свій варіант проекту Конституції України, яку потім визнали однією з найкращих і найдемократичніших у Європі.

Нині ім'я Л. Юзькова є взірцем служіння конституційним засадам держави, демократичного устрою та захисту прав і свобод людини. Користуючись високою довірою керівництва держави, він очолив групу з підготовки проекту Конституції України. Вибір не випадково впав на нього — авторитетний вчений, він також був наділений блискучими організаторськими здібностями. Умів згуртувати навколо себе колектив однодумців і повести його до поставленої мети.

Л. Юзьков знав, що місія, покладена на нього, буде нелегкою — про це свідчив його досвід роботи із написання проекту Декларації про державний суверенітет України, яку прийняли у 1990 році, коли перші паростки свободи і демократії тільки починали міцнішати, а зима тоталітаризму вперто не хотіла відступати. Красномовний факт: скільки списів було зламано навколо того, як поіменувати республіку в цьому воістину історичному документі — “Українською РСР” чи “Україною”. Шальки терезів на користь “України” схилив під час голосування один-єдиний голос — Л. Юзькова.

У подальшому, очоливши робочі групи з підготовки Концепції нової Конституції України, а потім двох офіційних проектів Конституції України, Закону України “Про Конституційний Суд України”, Леонід Петрович не шкодував ані сил, ані здоров'я, ані часу для розбудови України як правової держави, для якої він став хрещеним батьком і яку бажав бачити шанованою всім цивілізованим світом.

Сьогодні ми з гордістю вимовляємо ім'я професора Л. Юзькова як теоретика нової школи конституційного права України, людини, котра зробила вагомий внесок у розбудову концептуальних підходів до побудови в Україні демократичного, громадянського суспільства, в якому панували б соціальна злагода, справедливість і порядок. А це прямо залежало від того, яким буде Основний Закон держави та яке буде його місце у системі законодавства цієї держави.

Зокрема, трактуючи формулу “верховенство Конституції”, Леонід Петрович виділяв два найважливіших моменти: перший — “над Конституцією не стоять (не повинні стояти) не тільки державні (правові) акти, але й будь-які інші соціальні акти: політичні, корпоративні, акти самоврядування тощо. Усі вони мають відповідати букві і духу Конституції і бути конституційними”; і другий момент — це правові закони, які мають визначатися “високою, якщо можна так сказати, народною легітимністю, тобто відображенням справжньої волі народу”, “визнанням і утвердженням загальнолюдських цінностей і, насамперед, підпорядкуванням держави, її влади служінню суспільству, а не навпаки, як це у нас до-

силь часто бувало, та й не викоренено ще і зараз” та “врахуванням загальноновизнаних і вивічених практикою міжнародних стандартів демократичного конституціоналізму (певна річ, на своєму історичному і національному ґрунті)”.

Французький лексикограф П'єр Клод Буаст свого часу зазначив, що “велич справи законодавства полягає у тому, щоб створити суспільне благо з найбільшої кількості приватних інтересів”.

Сповідуючи саме такі гуманістичні, демократичні принципи, займаючи тверду позицію стосовно того, що не людина для держави, а держава для людини, Л. Юзьков наполегливо відстоював цей морально-правовий імператив. У статті, присвяченій проекту Конституції України, він, зокрема, зазначав: “Але все ж виникає одне запитання: чи варто було переносити із першої статті до другої положення про те, що “конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю.., а положення, що “Україна є демократичною правовою соціальною державою“ — із другої статті до першої? За такої модифікації проекту певним чином зміщуються акценти. На перше місце ставиться держава, а не людина”²².

Конституція України, як відомо, починається словами: “Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей...” Саме “Українського народу”, а не “народу України”, як спочатку пропонувалося і проти чого рішуче виступив Л. Юзьков. Він таки добився свого. “У запропонованому варіанті проекту конституції,— писав він,— є також багато інших нових положень. Так, замість поняття “народ України” введено поняття “український народ, який складають громадяни України усіх національностей”. Така політико-правова категорія здавалася йому більш точною.

Л. Юзьков справедливо стверджував, що суспільство гідне називатися громадянським, правовим, цивілізованим тоді, коли керується Конституцією не на словах, а на ділі. Між декларуванням конституційних постулатів та їх практичним здійсненням не повинно бути розходжень. Інакше кажучи, Основний Закон слід виконувати неухильно. Якщо ж “конституційний лад (фактична реальна Конституція) і юридична Конституція, не збігаючись, існують самі по собі, то конституційна система держави є фіктивною, нереальною. За таких умов юридична Конституція і реальний конституційний лад надмірно політизуються. Виникає атмосфера, в якій слова політиків разюче розходяться з практикою...”²³

Змушений констатувати, що сьгоднішні політичні реалії вельми часто підтверджують, що архітектор української Конституції був мудрою і далекоглядною людиною.

Відомий американський винахідник Томас Едісон любив повторювати фразу, що “геніальність — це дев'яносто дев'ять відсотків наполегливої праці і один відсоток натхнення”. У цьому аспекті науковий доробок Леоніда Петровича просто вражає, енциклопедії повідомляють, що він автор понад 200 наукових праць.

Переконаний, що ця цифра була б ще вагомішою, якби Леонід Петрович продовжував залишатися тільки вченим-теоретиком, якби не віддавав так багато сил та енергії організаторській роботі. Коло його інтересів надзвичайно широке: неперевершений спеціаліст у галузі не тільки конституційного, а й виборчого, муніципального права, визнаний авторитет з питань державного будівництва.

Ось лише перелік його звань і посад — доктор юридичних наук, академік Академії правових наук України, заслужений діяч вищої школи, член Венеціанської комісії Ради

²² Проект Конституції України (в редакції від 26 жовтня 1993 року), після обговорення на сесії Верховної Ради України // Конституція незалежної України. Кн. 1: Документи, коментарі, статті; Упоряд.: С. Головатий, Л. Юзьков.— К.: Укр. правнича фундація, 1995.— С. 32.

²³ Від декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України // Конституція незалежної України. Кн. 1: Документи, коментарі, статті; Упоряд.: С. Головатий, Л. Юзьков.— К.: Укр. правнича фундація, 1995.— С. 10.

Європи “За демократію через право”, Голова Наглядової Ради Української Правничої Фундації, член Конституційної комісії, керівник, як уже згадувалося, робочих груп з підготовки проектів “Декларації про державний суверенітет України”, Концепції нової Конституції України, двох офіційних проектів Конституції України, Закону України “Про Конституційний Суд України” та багатьох інших.

У 1992 році Л. Юзькова було обрано Головою Конституційного Суду України. На жаль, попрацювати на цьому високому посту Леонідові Петровичу не довелося. Політичні пристрасті того часу у Верховній Раді не дали можливості сформувати склад Конституційного Суду України. “Я — полководець без війська...” — невесело пожартував Леонід Петрович в одному зі своїх інтерв’ю.

Л. Юзьков увійшов в історію української юриспруденції не тільки як видатний вчений-конституціоналіст, визначний державний і громадський діяч, а й як талановитий педагог, котрий виховав не одне покоління вітчизняних правників на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Крім того, очолював кафедру правових наук у Вищій партійній школі. Багато хто з його учнів стали кандидатами, докторами наук, визнаними фахівцями у своїй сфері. Переконали, що коли-небудь з’явиться книга, присвячена Юзькову-вчителю, Юзькову-наставнику.

За власним досвідом знаю, що непересічні, масштабні, визначні особистості, як правило, є демократичними, простими у спілкуванні зі звичайними людьми. Ті, хто близько знав Леоніда Петровича, розповідають, що саме таким він і був — привітним, чуйним, завжди готовим відгукнутися на чужий біль, прийти на допомогу.

На дев’ятому поверсі нашого Суду розташовано портретну галерею тих, хто в різні роки обіймав високу посаду Голови Конституційного Суду України. Відкриває цю галерею портрет Л. Юзькова — людини, яка залишила яскравий слід у новітній історії України.

Заповітна мрія Леоніда Петровича здійснилася лише у 1996 році, а саме 18 жовтня. Так, саме цього дня на засіданні Верховної Ради України склали присягу 16 суддів, з яких 6 призначив Президент України, 4 — Верховна Рада та 6 обрано рішенням з’їзду суддів України від 21 вересня 1996 року, тим самим було започатковано діяльність Конституційного Суду.

Сплинув час, у цьому році Конституційний Суд України відзначає вже 12 річницю початку своєї діяльності. За цей термін опрацьовано майже 50 тисяч документів, які надійшли до нього, у тому числі близько 2,5 тисяч конституційних подань і конституційних звернень, прийнято близько 200 рішень та висновків.

Набувши в жовтні 2000 року статусу повноправного члена Конференції європейських конституційних судів, Конституційний Суд України продовжує активну співпрацю з органами конституційної юрисдикції Німеччини, Польщі, Румунії, Литви, Росії, Словенії, Азербайджану, Молдови, Вірменії, Білорусі та інших як шляхом обміну делегаціями, рішеннями судів та іншою інформацією, так і проведенням спільних науково-практичних заходів з питань конституційного судочинства.

Отже, минають роки, змінюється склад Конституційного Суду, удосконалюється законодавча база, якою регламентується його діяльність, незмінним лишається лише закладені Л. Юзьковим завдання єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні — бути гарантом верховенства Конституції як Основного Закону держави України, головним обов’язком якої є утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

ФУНДАМЕНТАЛЬНИЙ ВКЛАД ПРОФЕСОРА Л. ЮЗЬКОВА В ТЕОРІЮ ТА ПРАКТИКУ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Конституція (Основний Закон) України²⁴ інтегрувала в себе фундаментальні (методологічні) засади конституціоналізму, закладені у Декларації про державний суверенітет України²⁵, Акті проголошення незалежності України²⁶, Концепції нової Конституції України, схваленої Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року²⁷, що знайшло відображення у новітньому конституційному процесі в Україні.

У витоків утворення української держави та процесів розробки нової Конституції України, яка б відповідала “кращим світовим стандартам, ґрунтувалася б на теоретичних засадах і практичному досвіді національного і міжнародного конституціоналізму”²⁸ та поєднувала в собі кращі досягнення світового конституціоналізму з історичними й національними традиціями українського державотворення²⁹, природно опинився видатний український вчений-конституціоналіст, академік Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, член Венеціанської комісії Ради Європи “За демократію через право”, керівник робочої групи Конституційної комісії Верховної Ради України, член робочих груп з підготовки Декларації про Державний суверенітет України, Концепції нової Конституції України, двох офіційних проектів Конституції України, Закону України “Про Конституційний Суд України”, перший Голова Конституційного Суду України Л. Юзьков (1938–1995).

В одній зі своїх статей він згадував, що “питання про необхідність розробки та прийняття нової Конституції України постало десь у кінці 80-х років”³⁰. На практичну основу ідея прийняття нової Конституції України була поставлена лише після ухвалення Верховною Радою України 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України.

У Декларації про державний суверенітет України було закріплено положення про те, що вона “є основою для нової Конституції, законів України”. Відродження української національної державності, практичне формування її інститутів, яке було наповнене новими ідеологічними засадами, потребувало нової філософії державознавства, а соціально-правові процеси зміни суспільства потребували нової наукової інтерпретації.

²⁴ Конституція України // Відомості Верховної Ради України.— 1996.— №30, ст. 141; — 2005.— №2, ст. 44.

²⁵ Декларація Верховної Ради УРСР від 16 липня 1990 р. №55-ХІІ “Про державний суверенітет України” // Відомості Верховної Ради України.— 1990.— №31, ст. 429.

²⁶ Акт проголошення незалежності України, затверджений Постановою Верховної Ради УРСР від 24 серпня 1991 року №1427-ХІІ “Про проголошення незалежності України” // Відомості Верховної Ради України.— 1991.— №38, ст. 502.

²⁷ Концепція нової Конституції України. Постанова Верховної Ради Української РСР “Про Концепцію нової Конституції України” від 19 червня 1991 р. №1213-ХІІ // Відомості Верховної Ради України.— 1991.— №35, ст. 466.

²⁸ Леонід Юзьков. Основні положення проекту нової Конституції України // Розбудова держави.— 1992.— №5.— С. 36–39.

²⁹ Там же.— С. 36.

³⁰ Юзьков Л.П. Загальний огляд проекту Конституції України. Антологія української юридичної думки / За заг. редакцією Шемшученка Ю.С.— Т. 9.— К.: Видавничий Дім “Юридична книга”.— 2004.— С. 341; Загальний огляд проекту Конституції України // Міжнародний симпозіум “Конституція незалежної України”, 3–5 липня 1992 р., Київ / Під заг. ред. С. Головатого.— К: Укр. правнича фундація, 1992.— С. 163–171.

Докорінно змінився і фундаменталістський підхід щодо класової сутності держави — політизований і ідеологізований погляд, який домінував в радянській доктрині державотворення був змінений на доктрину правової держави, яка виходить із пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими. Характеристики держави повинні були розкрити її як організацію влади, яка, враховуючи різноманітні інтереси громадян України, повинна забезпечити збалансованість цих інтересів та їх координацію і водночас вирішувати загальні справи суспільства.

Творці нової Конституції України мали перед собою завдання розкрити в цьому документі загальнометодологічну основу формування української держави та практично уконституювати її інститути. Професор Л. Юзьков підійшов до творення нової Конституції України з позицій вченого-фундатора, внісши в цей процес науково-методологічний підхід³¹.

Видатний вчений мав визначальний вплив на роботу, пов'язану з підготовкою та апробацією проекту Конституції України, а низка його публікацій в цей період свідчить про напрямки, над якими він працював³². Насамперед, Л. Юзьков вважав, що науковці повинні розробити концептуальні засади побудови конституції або змін до неї (тобто здійснити конституційне моделювання), які повинні пройти широку суспільну оцінку та науковий аналіз запропонованих в ній ідей.

Втілюючи в життя ідеї новітнього конституціоналізму, виступаючи фундатором засад конституціоналізму в Україні, видатний вчений під час роботи над новою Конституцією України виділив загальнометодологічні засади (принципи) концепції нової Конституції, які зводилися до наступного:

— Конституція України повинна бути основним законом незалежної суверенної держави, що функціонує в громадянському суспільстві, яке в свою чергу є асоціацією вільних, незалежних людей;

— Конституція покликана закріпити пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими;

— у центр організації і функціонування держави Конституція повинна поставити людину як найвищу соціальну цінність, її свободу, гідність, права, матеріальні і духовні блага;

— у Конституції не повинно бути положень, які несуть суто ідеологічний і кон'юнктурний смисл;

— Конституція повинна бути стабільним юридичним документом, безпосередньо діючим правом, а її норми мають бути в міру загальними і конкретними, тобто об'єднувати норми-принципи, норми-цілі, норми — конкретні регулятори.

Л. Юзьков вважав, що нова Конституція України повинна ввібрати в себе кращі зразки світового конституціоналізму, історичні і національні традиції українського державотворення³³. Ці принципи знайшли своє втілення та були суттєво розширені і конкретизовані в Концепції нової Конституції: спеціальному її розділі, присвяченому засадам конституційного ладу України.

Видатний вчений-правознавець розкрив сутність держави через призму організації влади народу і для народу, бо вважав, що зазначені принципи повинні скласти загально-

³¹ Селіванов А.О. Внесок у науку конституційного права професора Л.П. Юзькова (до 70 річниці з дня народження) // Бюлетень Міністерства юстиції України.— 2008.— №2(76).— С. 147–153; Стрижак А.А. Морально-правовий імператив // Юр. вісн. України.— 19–25 січня 2008.— №3.

³² Юзьков Л.П. Жити за власною Конституцією // Наука і суспільство.— 1991.— №9.— С. 3–6; Покоряться закону — чтобы быть свободным // Коммунист Украины.— 1991.— №7.— С. 14–22.

³³ Див.: Юзьков Л.П. Загальний огляд проекту Конституції України. Антологія української юридичної думки / За заг. редакцією Шемшученка Ю.С.— Т. 9.— К.: Видавничий Дім “Юридична книга”,— 2004.— С. 342; Основні положення проекту нової Конституції України / Розбудова держави.— 1992.— №5.— С. 36.

методологічну основу формування самостійної української держави, практично уконституювати її інститути, а відтак “повинні бути визначальними при формулюванні загальних засад конституційного ладу України”³⁴.

Він розглядав конституційний лад як фактичну і юридичну конституції держави, що складають конституційну систему в кожній державі, вважаючи, що конституційний лад, з одного боку, є похідним від юридичної конституції і в ідеалі виступає як її втілення в життя, а з іншого боку, “конституційний лад як реальні і основоположні суспільні відносини сам впливає на зміст нормативно-правового вираження і забезпеченість або незабезпеченість юридичної конституції”³⁵.

У роботі “Конституція юридична і фактична” видатний вчений висловив своє бачення місця основних засад, за яким — основні засади конституційного ладу знаходять конкретизацію і юридичні гарантії не тільки в розділі про конституційний лад, а і в інших розділах Конституції України, завдяки чому досягається належна нормативність. Зараз ця теза є дуже актуальною та знайшла своє підтвердження на практиці, оскільки після внесення змін до Конституції України Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року №2222-IV³⁶ зазначеними змінами було змінено конкретизацію та здійснено вплив на юридичні гарантії основних засад конституційного ладу України.

У своїх роботах професор Л. Юзьков визначив фундаментальні засади, які характеризують Україну як суверенну національну державу, назвавши їх конституційними формулами, відтак сформував групу визначальних засад конституційного ладу, які повинні були розкрити гуманітарний вимір діяльності держави, зокрема наголошуючи на постулаті про те, що держава повинна бути відповідальною перед суспільством і людиною за свою діяльність, а людина бути відповідальною перед державою за додержання Конституції і законів України³⁷.

Приділяючи значну увагу засадам конституційного ладу, вчений-конституціоналіст у своїх працях підкреслював, що нова Конституція повинна передбачити визначальні засади, які сприятимуть формуванню громадянського суспільства — асоціації вільних, рівноправних і автономних особистостей, що діє на принципах самоорганізації через конституційне закріплення політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, та змоделював як повинні виглядати відповідні положення Конституції України³⁸. Він вважав, що держава існує в такому суспільстві постільки, поскільки саме суспільство визнає необхідність певної держави³⁹.

Шукаючи ефективну модель державотворення на теренах України, Л. Юзьков у своїх роботах лівову частку присвятив дослідженням проблем основ інституціонування державної влади, її легалізації та забезпечення верховенства права і Конституції, вважаючи, що стабільність Конституції повинна бути закладена в її змісті.

Ним неодноразово підкреслювалися місце і роль народу як єдиного джерела державної влади. Від імені народу України може виступати виключно Парламент України, вважав вчений: “Жодна частина народу, політична партія, організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть присвоювати право здійснювати державну владу”⁴⁰. “Саме народ

³⁴ Є. Тихонова, Л. Юзьков. Конституція юридична і фактична // Право України.— 1992.— №1.— С. 9.

³⁵ Там же.— С. 9.

³⁶ Відомості Верховної Ради України, 2005 р., №2, ст. 44.

³⁷ Там же.— С. 10; Юзьков Л.П. Загальний огляд проекту Конституції України.— С. 344.

³⁸ Там же.— С. 9, 31.

³⁹ Див.: Юзьков Л.П. Основні положення проекту нової Конституції України / Розбудова держави.— 1992.— №5.— С. 37.

⁴⁰ Там же.— С. 38.

визначає форму організації і механізм функціонування держави”⁴¹ та доручає державі ті загальні справи суспільства, які неможливо ефективно здійснювати засобами безпосереднього народовладдя, тобто в цих дослідженнях вчений поєднав фундаментальний принцип народовладдя та ідею громадянської злагоди, коли народ діє як єдине ціле. Конституція повинна відбивати справжню волю народу як єдиного цілого, зазначав вчений⁴².

У ряді праць вченого-конституціоналіста сформульовано концепцію конституційного договору щодо механізму розподілу владних повноважень та зосереджено увагу на положеннях щодо здійснення державної влади на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Він відстоював позицію про те, що кожна влада при виконанні своїх функцій є незалежною і самостійною і повинна здійснювати свої функції в межах власної компетенції, вона є відповідальною за свою діяльність. Делегування функцій від однієї влади до іншої забороняється, а принцип розподілу влади виступає гарантом єдності і неподільності влади народу.

Професор Л. Юзьков у своїх роботах, вражаючи своєю далекоглядністю та передбачливістю, акцентував увагу на необхідності чіткого закріплення в новій Конституції організації виконавчої влади через противаги і механізми стримування між окремими гілками влади. Зокрема, ним відстоювалася ідея “багатопланової юридичної регламентації, яка охоплює кілька рівнів”, а система такої регламентації була запропонована ним у роботі “Конституційно-правові основи виконавчої влади в Україні”⁴³.

Цілком нормальним явищем з позицій розуміння противаг і механізмів стримування назвав Л. Юзьков інститути дострокового припинення повноважень Парламенту Президентом України та висловлення недовіри Президенту Парламентом України і, як наслідок такої недовіри, дострокове припинення повноважень Президента України в порядку імпічменту.

Велику увагу вчений приділив розробці фундаментальних юридичних гарантій прав і свобод людини та розвитку засадничих підходів у конституційній теорії щодо конституційних прав і свобод. Він вважав, що в новій редакції Конституції всі акценти повинні бути зміщені на користь людини — на перше місце повинна ставитися людина, а не держава. Конституційні права і свободи ні за яких умов не можуть бути скасованими, однак за певних умов допускається їх обмеження у здійсненні (реалізації) законом. Ним були виділені фундаментальні юридичні гарантії прав і свобод людини, через механізм реалізації яких громадяни повинні мати змогу захистити конституційні права і свободи⁴⁴.

Розглядаючи права і свободи людини через призму теорії природного права, Л. Юзьков виходив з того, що людина в цивілізованому світі має широкий спектр прав і свобод не тому, що вони проголошені конституцією. Конституція проголошує ці права і свободи тому, що людина наділена ними від природи. Вчений вважав, що першоджерелом права є фундаментальні природні права і свободи людини і правова держава в усіх своїх діях повинна виходити із пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, лише тоді вона стає органом народу.

Права і свободи, які закріплені в Конституції, як вважав професор Л. Юзьков, не є вичерпними, вони є фундаментальними і становлять лише основу всіх інших прав людини і громадянина. Ці та ряд інших концептуальних підходів вченого лягли в подальшому

⁴¹ Тихонова Є., Юзьков Л.П. Конституція юридична і фактична // Право України.— 1992.— №1.— С. 9.

⁴² Юзьков Л.П. Правова система України: теорія і практика: Тези доповідей і повідомлень науково-практичної конференції. Київ, 7–8 жовтня 1993 року.— К.— 1993.— С. 17–20.

⁴³ Юзьков Л.П. Конституційно-правові основи виконавчої влади в Україні // Вісник Академії правових наук України.— 1993.— №1.— С. 73.

⁴⁴ Юзьков Л.П. Загальний огляд проекту Конституції України.— С. 343.

в основу рішень Конституційного Суду України⁴⁵, які стосуються захисту конституційних прав і свобод людини.

Вчений відстоював ідею того, що Конституція України повинна бути “справжнім верховним і безпосередньо діючим Законом, головним інструментом регулювання суспільних відносин”⁴⁶. Ним було визначено функціональну роль Конституції України як документа, який повинен об’єднати усю правову систему держави, забезпечити її внутрішню узгодженість і збалансованість та спрямованість на утвердження організованості і порядку в суспільстві на засадах свободи, демократії, гуманізму і соціальної справедливості⁴⁷.

Л. Юзьков відстоював концепцію про те, що Конституція України наділена незаперечним верховенством в системі правових норм, її норми є нормами прямої дії; закони та інші правові акти, які не відповідають положенням Конституції, не мають юридичної сили⁴⁸.

Головні юридичні аспекти і новели проекту Конституції України, на думку вченого-конституціоналіста, повинні групуватися навколо найважливіших конституційних інститутів, а саме: правовий статус особи, громадянське суспільство, територіальний устрій, державна влада, місцеве самоврядування, охорона Конституції.

Ідея створення спеціального органу, який буде наділений повноваженнями здійснювати конституційне судочинство, а його діяльність буде спрямована на охорону Конституції, знайшла своє втілення в принципових позиціях Л. Юзькова щодо Конституційного Суду України. Вчений вважав, що конституційне судочинство “спрямоване на захист Конституції, вирішення питань про відповідність (конституційність) законів та інших правових актів Основному Закону України”⁴⁹.

Професор Л. Юзьков відстоював ідею щодо розгляду Конституційним Судом України питання про конституційність законів за скаргами громадян. За його задумами, Конституційний Суд України повинен був розглядати справи про конституційність законів та інших правових актів за скаргою громадянина, якщо справа, з приводу якої подавалася скарга, розглядалася загальними судами і по ній прийнято остаточне судове рішення, у випадку, якщо громадянин вважає, що закон чи інший правовий акт, який застосовувався при вирішенні цієї справи, суперечить Конституції України. Надання права громадянам України звертатися до Конституційного Суду з конституційною скаргою вчений-конституціоналіст вважав “цілком виправданим в плані розвитку демократії і зміцнення гарантій прав людини”⁵⁰.

Ідея вченого щодо розгляду Конституційним Судом України справ за скаргами окремих громадян не знайшла свого втілення в чинній редакції Конституції України, однак до цієї принципової позиції вчені і практики неодноразово повертаються в своїх роботах та висловлюються на користь надання громадянам права на конституційну скаргу, як одного з дієвих засобів захисту конституційних прав і свобод через механізм звернення до Конституційного Суду України.

⁴⁵ Юзьков Л.П. Основні положення проекту нової Конституції України / Розбудова держави.— 1992.— №5.— С. 39.

⁴⁶ Юзьков Л.П. Юридичні аспекти проекту нової Конституції України // Право України.— 1992.— №10.— С. 3.

⁴⁷ Там само.— С. 3.

⁴⁸ Тихонова Є., Юзьков Л.П. Конституція юридична і фактична // Право України.— 1992.— №1.— С. 9, 31; Загальний огляд проекту Конституції України.— С. 345.

⁴⁹ Юзьков Л.П. Юридичні аспекти проекту нової Конституції України // Право України.— 1992.— №10.— С. 3–5.

⁵⁰ Юзьков Л.П. Основні положення проекту нової Конституції України / Розбудова держави.— 1992.— №5.— С. 39.

За чинним законодавством громадянам України надано право звертатися до Конституційного суду з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України і це “єдина можливість для громадянина захистити свої конституційні права в Конституційному Суді України від свавілля... посадовця”⁵¹.

Вченим була розроблена методологія правових законів, дослідження якої потребує висвітлення в окремій статті.

Фундаментальний вклад професора Л. Юзькова в теорію конституціоналізму в Україні важко оцінити. Його теоретичні надбання в галузі конституційного права та процесу знайшли найвищу оцінку серед вчених-конституціоналістів, а його ім'я по праву займає чільне місце серед видатних теоретиків конституційного права України. Ідеї, закладені Л. Юзьковим в теорію конституціоналізму, вражають своєю далекоглядністю, бо вони і сьогодні є актуальними, неодноразово знаходять своє підтвердження в практиці сучасного державотворення в Україні та служать базою для подальшого розвитку теорії конституційного права України.

⁵¹ Стрижак А.А. Про роль і місце КС // Дзеркало тижня, 22–28 березня 2008 року.

КОНСТИТУЦІЙНІ ІДЕЇ Л. ЮЗЬКОВА ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР КОНСТИТУЦІЙНО-РЕФОРМАТОРСЬКИХ ПЕРСПЕКТИВ В УКРАЇНІ

Європейський вибір України щодо її державно-правового буття — це, передусім, системне сприйняття європейських стандартів формування такої держави, що “природно влітається в систему світової цивілізації” та, як доводив Л. Юзьков, “інтегрує націю в громадянське суспільство” [1, с. 34], має Конституцію, яка б “відображала кращі зразки світового конституціоналізму” [2, с. 163].

Визначені вченим ще на початку 90-х років ці конституційні постулати у сучасному розумінні, незважаючи на історичні традиції українського конституційного розвитку, “національні традиції українського державотворення,.. якими пишається нині конституціоналізм світу” [2, с. 164], “пересаджуються” на наш “правовий ґрунт” з історичної соціально-політичної і правової дійсності з порушенням, особливо на перших етапах становлення конституційного ладу України, правил юридичного контитуїтету, міжсистемної міграції правових форм.

Тому, слушно зауважує вчений, концептуальні розробки першої Конституції України містили “багато незвичних для нашої конституційної практики положень” [3, с. 11]. Наводячи відомі слова Т. Шевченка про очікування свого “Вашингтона з новим і праведним законом”, вчений стверджує, що в умовах незалежності “очевидно, з’являються на українському терені наші українські вашингтони, які роблять спробу створити конституцію сучасності” [2, с. 164]. Серед них, передусім, треба назвати саме Л. Юзькова, що дійсно “виявив неабиякий талант творця державознавства та конституціоналізму в Україні” [4, с. 5].

Видатний український конституціоналіст доктор юридичних наук, академік Академії правових наук України Л. Юзьков за перше п’ятиріччя незалежної України займав державні посади та виконував громадську роботу як голова Наглядової Ради Української Правничої Фундації, член Конституційної комісії, Керівник робочих груп по підготовці проектів “Декларації про державний суверенітет України”, Концепції нової Конституції України, двох офіційних проектів Конституції України, Закона України “Про Конституційний Суд України”, перший Голова Конституційного Суду України одночасно представляв Україну в авторитетній інституції Ради Європи — “За демократію через право” (Венеціанська комісія).

Ще в середині 80-х років, в умовах “перестройки” формується задум створити власну, побудовану на національних традиціях та світовому досвіді Конституцію України [3, с. 9; 5, с. 1326]. Її загальнометодологічні засади були сформульовані на початку 90-х років: “Конституція України має бути основним законом незалежної суверенної держави, що функціонує в громадянському суспільстві, яке, в свою чергу, є асоціацією вільних, незалежних людей. Конституція покликана закріпити пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими. В центрі організації і функціонування держави Конституція має поставити людину як найвищу соціальну цінність, її свободу, гідність, права, матеріальні і духовні блага. В Конституції не повинно бути положень, які несуть суто ідеологічний і кон’юнктурний смисл... Конституція має бути юридичним документом, безпосередньо діючим правом. Її норми мають бути в міру загальними і конкретними, тобто об’єднувати норми-принципи, норми-цілі, норми-конкретні регулятори. Конституція України має бути стабільною” [2, с. 64. Пор.: 6, с. 5].

Привертає увагу перший методологічний постулат — новела для вітчизняного конституційного права про громадянське суспільство. Щоправда, не можна погодитися із тим, що держава функціонує “в громадянському суспільстві”. У дійсності держава є складова суспільства як найбільш уявленої соціальної універсалиї. Але функціонує держава не в системі громадянського суспільства, яке взагалі може бути представлено як “антипод” держави, засіб її стримання у природному прагненні держави втручатися в життя громадянського суспільства. Тому не функціонування держави у громадянському суспільстві, ані зворотний процес від “поглинання державою суспільства”, не перетворення держави на орган “цілком підпорядкований” (К. Маркс) громадянському суспільству, “суспільству і людині” (Л. Юзьков) на заперечення верховенства державної влади на території країни під приводом боротьби з етатизмом (що безпідставно ототожнюються з тоталітаризмом) визначають прогресивний і демократичний розвиток країни, а насамперед службова роль держави стосовно громадянського суспільства, відтворення для нього нормальних демократичних умов розвитку [докладніше див.: 7, с. 17; 8].

Тому більш прийнятним є твердження, що “громадянське суспільство — це асоціація вільних і рівноправних людей, яка забезпечує узгодженість їхніх різноманітних інтересів на засадах самоорганізації і державно-правового регулювання. Держава... не втручається у справи людини і суспільства, а лише за дорученням народу здійснює правове регулювання суспільних відносин, забезпечує належний порядок у суспільстві” [1, с. 35–36].

Є підстави для припущення, що ці конституційні засади, що є концептуально важливими й для сучасного етапу конституційного реформування, мали виток не тільки загальні світоглядні позиції вченого, уможлядні та теоретично обґрунтовані конструкції, але й глибоке знання системи світового конституціоналізму, “за природою європогенного” (В. Шаповал).

Але ж головне — це саме постановка питання про громадянське суспільство та прийняття цього у Концепції нової Конституції як “пріоритет громадянського суспільства над державою” [9], що безумовно є принципово новим кроком країни до розуміння сучасного конституціоналізму.

На жаль, ці ідеї не знайшли у діючій Конституції України послідовного та повного втілення, навіть у термінологічному корпусі Конституції відсутнє “громадянське суспільство” [10]. Не привертають увагу ці класичні основоположні для європейського конституціоналізму постулати [11] на теперішньому етапі конституційної модернізації та реформування.

Відомо, що перша (нереалізована) спроба новелізації чинної Конституції України з використанням Всеукраїнського референдуму була спрямована за Указом Президента України від 15 січня 2000 року на “забезпечення ефективного функціонування всього державного механізму в Україні” [12, с. 10], в дійсності — на зміну владних взаємовідносин між Президентом України та Верховною Радою України.

Суттєве значення референдум та його наслідки для європейського виміру сучасних конституційних перетворень має вже тому, що питання, які були запропоновані на референдум, та питання, за якими референдум проведено, змістовно близькі інноваційним положенням, що прийняті як перші зміни в Конституції України за Законом України від 8 грудня 2004 року, по-друге, в центрі сучасних дискусій щодо “нової конституційно-правової ери” в Україні (В. Ющенко) знову ж виникли проблеми розподілу владних повноважень у трикутнику Президент — Парламент — Уряд, а в науково-практичному розумінні йдеться про тип конституційного ладу (саме форму правління).

Як відзначала Венеціанська комісія, реформа орієнтована на “трансформацію (Республіки Україна. — М.О.) з квазіпарламентської у квазіпрезидентську”, що взагалі не має прямого відношення до формування сучасної політичної системи, ефективної політичної

демократії, розвитку громадянського суспільства і тому не сприяє досягненню “мети наближення України до європейських демократичних стандартів та запроваджує інші зміни в Конституції, що є кроком назад”. Одночасно Комісія у своєму Консолідованому висновку відмічає конституційно-реформаторську тенденцію до переходу країни до “більш парламентської форми правління... просування до більш парламентської системи... створення більш парламентських систем управління” країною [11, с. 2–3]. Така ж спрямованість відмічається в Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 19 квітня 2007 року, яка висловлює надію на активну участь Венеціанської комісії “у процесі підготовки продовження конституційної реформи” в Україні (п. 8), посилення діяльності, що зв’язана з Планом дій Ради Європи зі співробітництва з Україною “з метою досягнення помітного зміцнення демократичних інститутів в Україні” (п. 17) [13, с. 3]. Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, оцінюючи зміни Конституції України щодо вимог європейських стандартів, також констатує демократичні напрямки реформи, позитивне сприйняття, зокрема, ідеї підвищення ролі Верховної Ради України [14, с. 15].

Л. Юзьков задовго до цих висновків авторитетних європейських та українських структур звернув увагу на природу, роль, функції українського парламенту, що є носієм ідей демократизму, єдиним представником народу: “від імені народу, — говорить вчений, — можуть виступати виключно Національні збори (парламент) України”, ні частині народу, ні політичній партії, ані окремій особі не надано право присвоювати державну владу [цит.: 4, с. 5]. Дійсно, єдиним в країні колегіальним представницьким органом народу є парламент, а, на думку вченого, вся організація влади “похідна від народу... що є єдиним джерелом державної влади... здійснює належну йому владу безпосередньо і через усю систему державних органів” [1, с. 34, 37].

Виходячи з цього, Л. Юзьков, визнаючи різні “думки про надання статусу вільного мандата членам парламенту”, неоднозначно заявляє: “Я особисто переконаний, що сучасний парламент має об’єднувати депутатів, які наділені вільним мандатом” [2, с. 169, 227]. Таким чином, він ніби випереджує Венеціанську комісію, що нещодавно “знову підкреслила його (імперативного мандата.— М.О.) несумісність з європейськими стандартами. Повна залежність окремого депутата від партії або виборчого блоку несумісна з роллю, яку депутат повинен грати у вільній парламентській системі” [цит.: 15].

Вчений безумовно є прибічником розвитку парламентаризму, але ж, по-перше, у системі розподілу державної влади, що є характерним для європейських країн і що “для нас нове і поки також сприймається неоднозначно”, по-друге, із застереженням щодо абсолютизації цього принципу організації влади, по-третє, з визнанням незалежності й самостійності інших гілок влади [2, с. 168]. Тут типовим є відношення до суду, що є самостійною судовою владою, “контроль” за якою не можуть здійснювати ніякі інші органи, навіть парламент [2, с. 170, 227]. Цей підхід співзвучний позиції Венеціанської комісії, яка відзначила стосовно Президента, що він не може бути уповноважений скасовувати акти виконавчої влади — “таким повноваженням наділяють судову владу” [16, para с. 30].

При цьому особливу увагу вчений приділяє Конституційному Суду України, першим Головою якого його було обрано. Цікаво, що Л. Юзьков на початку 90-х років, довівши, що це саме Суд, а не контрольний або наглядовий орган, ставив ті питання, що й у теперішній час залишаються вельми актуальними [17], зокрема щодо того, що Закон про Конституційний Суд “не покриває усі правові аспекти організації та діяльності. Він містить в основному так звані матеріальні норми, тобто норми, які відповідають на запитання, що робить Конституційний Суд. Норм, що відповідали б на запитання, як, яким чином він діє (тобто так званих процесуальних норм), в законі практично немає. А вони вкрай необхідні. Отже, потрібно розробити і прийняти закон про конституційне судочинство”

[18, с. 8–9]. Також було запропоновано “на відміну від нині діючого Закону про Конституційний Суд” конституційно встановити можливість Суду “розглядати питання про конституційність законів за скаргами громадян” [2, с. 170]. Особливу увагу привернув вчений до статусу суддів, зокрема строків повноважень суддів Конституційного Суду, які є “дещо непослідовною лінією законодавця з погляду на те, що в єдиній судовій системі повноваження одних суддів не обмежені часом, повноваження інших — обмежені” [18, с. 8–9].

Торкаючись конституційного статусу прокуратури, Л. Юзьков визнає “певний компроміс між тим, що було, і новим баченням ролі прокуратури. Хотілось би, щоб перемогла нова тенденція” [2, с. 248]. На це ж через кілька років вказала Венеціанська комісія [16, пара с. 35] та підтверджено Резолюцією ПАРЕ в 2007 році [13].

Але ж найбільшу зацікавленість щодо дії нового для українського конституційного права принципу розподілу державної влади Л. Юзьков проявив, досліджуючи механізм взаємодії Парламенту, виконавчої влади та Президента України. Передусім вчений виявив бажання при реалізації принципу розподілу влади “шукати варіанти посилення впливу Парламенту на Президента” [2, с. 169–170]. З цією метою відстоювалося поряд із правом Президента на відкладальне вето стосовно Законів право “парламентського вето щодо Указів Президента, які суперечать Конституції” та право Парламенту затверджувати “нормативні Укази Президента з економічних та інших питань, не врегульованих законами” [1, с. 36].

Незважаючи на зауваження іноземних експертів, які заперечували щодо “величезного обсягу влади в руках Президента” України [2, с. 200–201], вчений відстоював інститут “сильного президента”, що “має широкі повноваження в організації виконання і Конституції, і законів” за умов очолювання Президентом всієї системи органів виконавчої влади, до якої він входить як “центральна фігура” [2, с. 169].

Прагнення до пошуку оптимального балансу влад в країні відображалось у відстоюванні необхідності встановлення функцій Президента як глави держави і глави виконавчої влади: “Президент має право розпустити Парламент. Але це право Президента залежить від дій Парламенту... Парламент має право висловлювати недовіру Президенту і прийняти рішення про проведення всеукраїнського референдуму про дострокове відкликання Президента” [2, с. 169].

Як перший голова групи вчених, що розробляли Концепцію Основного Закону України, та керівник робочої групи Конституційної комісії з підготовки нової Конституції України, рукописний варіант першого проекту якої він власноручно підготував, Л. Юзьков відстоював ідею двопалатного парламенту, обґрунтовуючи це необхідністю надання представництва в парламенті регіонам країни.

Взагалі вчений багато приділяв уваги місцевому та регіональному самоврядуванню, виступав проти “надмірного впливу виконавчої влади на систему місцевого та регіонального самоврядування” [2, с. 213], на що пізніше вказувала як на радянський рудимент Венеціанська комісія [16, пара с. 37], та за узгодження “загальнодержавних і регіональних інтересів та культурних традицій, географічних і демократичних особливостей, природних і кліматичних умов” регіонів країни [1, с. 36], тобто тому, що у сучасних дискусіях визначається як ознаки регіональної політики, регіонального управління, регіоналізму. Автор, активно співпрацюючи з Л. Юзьковим у той період, підтримував його позицію щодо місцевого самоврядування, доводив, що в Україні конституційно має бути закріплено, що “територія управляється більш ніж одним урядом... на території функціонує більш ніж один територіальний колектив” та стверджував, що “навіть за умов централізації — некерована держава. Тому питання про регіональну організацію таке ж актуальне, як і Конституція” [2, с. 267, 231].

Л. Юзьков виходив з того, що при “вирішенні питань територіального устрою України” треба враховувати інтереси, “думки громадян, які проживають на відповідній території” [1, с. 36]. Вчений стверджував, що двопалатний парламент буде органом “пред-

ставництва територій, можливо, в майбутньому — земель” [2, с. 168], припускаючи, що “об’єктивний процес розвитку регіонального самоврядування, відродження історичної та культурної самобутності окремих територій (Закарпаття, Галиції, Волині, Поділля, Слобожанщини і т. ін.” може призвести до федералізації, як можна розуміти, саме з метою оптимального узгодження інтересів населення (народу) [4, с. 5].

У зв’язку з цим доречно вказати на невирішений фрагмент конституційної реформи щодо створення механізму узгодження загальнодержавних та регіональних інтересів на сучасному етапі розвитку країни. Незважаючи на конституційні зміни (2004 р.), що за нормативною конституційною моделлю перетворили країну на парламентсько-президентську республіку, фактично збереглася колишня місцева організація публічної влади (дореформа — стосунки між центром і містами, між центральною, місцевою державною виконавчою владою та місцевим самоврядуванням).

Природно, визначати форму організації влади, обирати форму правління та управління країною належить народам країни. Про це переконливо стверджували неодноразово європейські експерти [19, с. 3; 20], але ж існуючий симбіоз двох систем державного правління на території єдиної країни є незрозумілим. 22 січня 2008 року Конституційний Суд України визнав законопроект (регістр. №3207-1), ухвалений Постановою Верховної Ради України 23 грудня 2005 року, про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (крім окремих змін до статті 118 Конституції України) таким, що відповідає вимогам статей 157 та 158 Конституції України. Отже, тепер Верховна Рада України має підстави для подальшого системного розвитку конституційної реформи “з тим, щоб нарешті встановити ефективну систему стримувань і противаг та привести конституційні положення у відповідність до європейських стандартів” [13, с. 3].

Теоретичний, точніше — історико-теоретичний інтерес, викликає думки вченого про неординарний конституційний акт — Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Договір має “прискорити конституційний процес”, слушно підкреслював вчений, доводячи, що цей акт є легітимним вже тому, що “сторони конституційного договору мають достатню легітимність” [21, с. 18], а зміст договору має вирішити найважливіші питання про конституційний лад України — “якої бути Україні — парламентською, президентською чи змішаною республікою” [21, с. 18]. Думки вченого фактично співпадають з позицією Венеціанської комісії, яка вважала, що Договір має “виконувати роль тимчасової конституції”, а його наслідком є “розрив в українському конституційному наступництві” [16, пара с. 30], тобто “цивілізованого правного вирішення проблем”, [16, Висновки], що зв’язані з прямуванням України від тоталітарної системи до демократії.

Актуальними з позицій сьогодення та стосовно того, що привертає увагу європейських інституцій при експертному аналізі процесів конституційної модернізації та реформування в Україні, є ідеї Л. Юзькова про зміст та засоби конституціоналізації правової системи України. В останній публікації, що була видана в Одесі, вчений довів чітку стадійність (“віхи”, “етапи”) конституційного процесу, запропонувавши “цілком оперативну процедуру — завершення конституційного процесу і прийняття нової Конституції України”. При цьому “в основу майбутньої Конституції України” має бути покладена Декларація про державний суверенітет [22, с. 28–29]. Враховуючи сучасні дискусії щодо політико-правової природи Декларації та її ролі в конституціоналізації суспільного життя та вирішення зовнішньополітичних проблем, варто привести позицію вченого: Декларація “піднесла державницький дух... стала провісником Акта проголошення незалежності України” [3, с. 9], тобто має розглядатися як політико-правове джерело поряд з Актом проголошення незалежності України, який прийнятий на “здійснення” Декларації, на що є пряме посилання в Преамбулі чинної Конституції України.

Література

1. Перший Світовий Конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 року. Матеріали та документи.— К.: Українська Правнича Фундація, 1994.
2. Міжнародний симпозиум “Конституція незалежної України. 3–5 липня 1992 року / Під заг. ред. С. Головатого.— К.: Українська Правнича Фундація, 1992.
3. Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України // Конституція незалежної України: У 3-х кн. Кн. 1: Документи, коментарі, статті / Під заг. ред. С. Головатого.— К.: Українська Правнича Фундація. Вид-во “Право”, 1995.
4. Селіванов А. Конституційні ідеї професора Леоніда Юзькова та сучасність // Голос України.— 2008, 25 січня.
5. Головатий С. Верховенство права. У 3-х книгах. Книга третя. Верховенство права: український досвід.— К.: Фенікс, 2006.
6. Селіванов А.О. Світлої пам’яті видатного українського конституціоналіста — професора Леоніда Петровича Юзькова (до 70-річчя від дня народження) // Право України.— 2008, №1.
7. Орзіх М. Правова держава в процесі формування полінаціонального громадянського суспільства (співавт. С.В. Ківалов) // Ідеологічні засади державотворчості в Україні: Зб. наук. пр. / Верховна Рада України.— К., 1992.
8. Орзіх М. Нотатки вченого на полях проекту Конституції // Голос України.— 1992, 3, 7, 20 жовтня.
9. Концепція нової Конституції України (Ухвалена Верховною Радою Української РСР 19 липня 1991 року). Розділ III. Громадянське суспільство та держава // Відомості Верховної Ради України.— 1991, №35.— Ст. 466.
10. Орзіх М. Алфавитно-предметный указатель к Конституции Украины (в соавт. С.С. Сон) // Юридический вестник.— 1997.— №3.
11. Консолідований висновок Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) по проекту Закону “Про внесення змін в Конституцію України” (CDL (2003) 32).
12. Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні: науково-практичне видання / Автор вступної статті та укладач документальної частини М.П. Орзіх.— Одеса: Юр. літ., 2003.
13. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 19 квітня 2007 року “Функціонування демократичних інститутів в Україні” // Голос України.— 2007, 21 квітня.
14. Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року №2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам.— К., 2006.
15. Попов А. Отнюдь не холостой выстрел из Венеции // “2000”, 2008, 4 июля.
16. European Commission for Democracy through Law: Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of the organisation and functioning of the State power and local self-government pending the adoption of the new Constitution of Ukraine prepared by the Secretariat of the Venice Commission / Strasbourg, 9 September 1995. Doc. CDL (95) 40.
17. Стрижак А. До 11-ї річниці утворення Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України.— 2007, №5.
18. Юзьков Л.П. На сторожі правових засад держави // Політика і час.— 1992, №9-10.
19. Коментар члена Європейської комісії “За демократію через право” К.Туорі до проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України” (п.п. 8, 9) (CDL (2003) 33).
20. Opinion on three Draft Laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine. Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Meeting (Venice, 12–13 December 2003) on the basis of comments by: Mr Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Mr Finola Flanagan (Member, Ireland), Ms Herdis Thorgeirsdottir (Substitute Member, Iceland), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland).— Strasbourg, 15 December 2003. Doc. CDL-AD (2003) 19.
21. Стенографічний звіт проведення “круглого столу” // Конституційний процес. Конституційний закон про державну владу та місцеве самоврядування в Україні. Конституційний договір: Тези доповіді. Стенографічний звіт. Проект закону.— К.: Українська Правнича Фундація. Вид-во “Право”, 1995.
22. Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура завершення // Юридический вестник.— 2006, №1.

ПОГЛЯДИ ПРОФЕСОРА Л.П. ЮЗЬКОВА ЯК МЕТОДОЛОГІЧНА ТА ІДЕОЛОГІЧНА ОСНОВА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ (САМОСТІЙНОГО ВИДУ ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ)

Конституційна аксіологія і конституційна ідеологія українського правознавця професора Л.П. Юзькова, відтворена в багатьох його працях⁵², слугує одним з векторів становлення, формування та розвитку інститутів конституційного права та конституційного процесу в незалежній Україні, зокрема конституційного ладу (державного та суспільного ладу), конституційно-правового статусу особи, законодавчої влади, інституту президентства, виконавчої влади, конституційної юстиції, місцевого самоврядування.

Про це свідчить і нормопроектна діяльність Л.П. Юзькова, який обирався до складу Конституційної комісії обох скликань Верховної Ради України. Плідно працював над підготовкою проекту нової Конституції України, очолював Робочу групу по підготовці офіційного проекту Конституції України. Вчений був також одним із співавторів проекту Декларації про державний суверенітет України, багатьох законопроектів, зробив вагомий внесок і у підготовку проекту Закону України “Про Конституційний Суд України”⁵³. Правові ідеї та концептуальні позиції, висунуті та обґрунтовані Л.П. Юзьковим, реалізовані в чинній Конституції України.

Про пріоритети та акценти, які були зроблені в ході наукової, професійної і громадської діяльності Л.П. Юзьковим, свідчать також багаточисленні праці українських вчених, присвячені науковому і професійному шляху професора. У роботах про Л.П. Юзькова висловлюються тези про його вагомий внесок у розвиток конституційної доктрини і конституційної практики. І, на наш погляд, одним з таких акцентів є формування конституційного процесу. Останній протягом тривалого часу сприймався, як правило, в *історичному аспекті* — як еволюція конституційного розвитку, розбудова Української держави або історія Конституції України. Наприклад, представник історичної науки В.П. Авсеєвич у своїй праці “Верховна Рада у конституційному процесі в Україні. 1990–1996 рр.” відзначає, що “у 1991–1993 роках, незважаючи на високу активність Верховної Ради у конституційному процесі, в конкретно-історичному плані він не вивчався. З’явилися лише історико- та конституційно-правові огляди керівників робочих груп та окремих членів Конституційних комісій. В окремих випадках вони пов’язувалися з історією українського конституціоналізму попередніх історичних періодів. Значну роботу як над самими кон-

⁵² Напр.: Юзьков Л.П. Верховенство Конституції і конституційність законів / Л.П. Юзьков // Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 17–20; Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України / Л. Юзьков // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під ред. С. Головатого. — Кн. 1: Документи, коментарі, статті. — К., 1995. — С. 7–12; Юзьков Л.П. Конституційні основи механізму Радянської держави // Основа соціалістичної державності / Відп. ред. А.П. Ткач, Л.П. Юзьков. — К.: Політвидав України, 1978. — С. 39–51; Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура / Л. Юзьков // Юридический вестник. — 1996. — №1. — С. 28–29; Юзьков Л.П. Основні положення проекту нової Конституції України / Л.П. Юзьков // Розбудова держави. — 1992. — №5. — С. 36–39; Ради — органи справжнього народовладдя / Л.П. Юзьков, М.І. Корнієнко, В.Ф. Погорілко. — К.: Науковадумка, 1988. — 144 с.

⁵³ Юзьков Леонід Петрович // Антологія української юридичної думки. В 10 т. Том 9: Юридична наука радянської доби. — К.: Видавничий Дім “Юридична книга”, 2004. — С. 338–340; Юзьков Леонід Петрович // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 6: Т–Я. — 2004. — С. 465.

ституційними проектами, так і їх осмисленням в контексті вітчизняного та зарубіжного політико-правового досвіду здійснив Л.П. Юзьков”⁵⁴.

Варто підкреслити те, що надзвичайно важливим чинником актуалізації питання конституційного процесу в його інших формах, проявах, варіаціях стає, по суті, сам конституційний процес у його історичному аспекті, який уявляється в якості однієї з історичних передумов сучасної інституціоналізації конституційного процесу. Тому що конституційна модель механізму взаємодії держави, суспільства та особи як в доктрині, так і правотворчості вимагає усе більшого обґрунтування та застосування процедурно-процесуальних підходів до самої конституційної діяльності, до її результатів. Адже в зазначених умовах конституційний процес набуває характеристик правових технологій. В такій якості він виступає сукупністю методів і процесів, які застосовуються в конституційній сфері; способом нормативно-правової регламентації порядку застосування цих методів і процесів.

Отже, у роботах Л.П. Юзькова термін “конституційний процес в Україні”⁵⁵ вживається і в іншому етимологічному та лінгвістичному значеннях, суть яких розкриває не тільки історичний, а й сучасний стан, етап створення “конституційної матерії”, використання та застосування правових технологій створення. Ідеться про *конституційну діяльність* — комплекс процедур; порядок ініціювання, розробки, обговорення, легітимації, прийняття Конституції України. Конституційна діяльність є одним з факторів українського конституціоналізму і гарантією конституційного ладу, оскільки вона здійснюється в певному порядку. Отже, питання конституювання та легалізації конституційної діяльності та “порядку”, в якому вона протікатиме, було предметом довготривалих дискусій, значна роль в яких належить Л.П. Юзькову.

Як зазначає професор А.О. Селіванов у своїй праці “Конституційні ідеї професора Леоніда Юзькова і сучасність”, “науково-методологічний підхід Л. Юзькова до розробки Конституції України полягає у розробці науковцями насамперед концептуальних засад побудови Конституції або змін у неї, що мають пройти широку суспільно-критичну експертизу та науковий аналіз запропонованих конституційних ідей. Приклад конституційної правотворчості Л.П. Юзькова свідчить, що конституційне моделювання, як він вважав, на стадії підготовки робочих проектів повинні спочатку виконувати фахівці-конституціоналісти, а потім, всебічно обґрунтувавши кожне положення, надати політикам аналізувати і прогнозувати складний текст конституційних формул з позицій перспектив праворозуміння і впливу на розвиток суспільних процесів в Україні”⁵⁶.

Наведені вище позиції перебувають в основі сучасної ідеї конституційної діяльності або конституційного процесу, з яким вона ототожнюється. Але конституційний процес є більш масштабним явищем, який включає комплекс процедур, пов’язаних зі створенням Основного Закону держави та суспільства та його подальшою дією. І про це свідчать наступні положення.

Як перший Голова Конституційного Суду України (обраний у 1992 році парламентом) Л.П. Юзьков відстоював концепцію *конституційного судочинства* як окремого виду судочинства в державі. З цього приводу вчений стверджував, що конституційне судочинство спрямовано на захист Конституції, вирішення питань про відповідність (конституційність) законів та інших правових актів Основному Закону України. Заперечував зміст деяких положень Закону “Про Конституційний Суд України”, який був ухвалений Вер-

⁵⁴ Авсеєвич В.П. Верховна Рада у конституційному процесі в Україні. 1990–1996 рр.: Автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / В.П. Авсеєвич; Запоріж. держ. ун-т.— Запоріжжя, 2002.— 19 с.

⁵⁵ Див.: Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура / Л. Юзьков // Юридический вестник.— 1996.— №1.— С. 28–29.

⁵⁶ Див.: Селіванов А. Конституційні ідеї професора Леоніда Юзькова і сучасність // Голос України.— 2008.— №14 (4264).— 25 січня 2008 р. // <http://www.golos.com.ua/article/1201182139.html>.

ховною Радою України 3 червня 1992 року. Це стосувалося не тільки переліку справ, які має розглядати Конституційний Суд України, а й форм розгляду тих чи тих справ. Крім визначених суб'єктів подання до Суду (Президента, Голови Верховного Суду та інших офіційних осіб) Конституційний Суд України повинен приймати до розгляду справи за скаргами окремих громадян. Життя підтверджує основоположну ідею Л.П. Юзькова про право громадян на конституційну скаргу, яка вже давно стала завойованим правом громадян у конституційному судочинстві більшості зарубіжних країн⁵⁷.

На сучасному етапі розвитку українського конституціоналізму ідея подальшої інституціоналізації конституційного судочинства як окремого виду судочинства набуває усе більшого рівня популяризації в українському суспільстві з боку науковців, політиків, громадських діячів. Апологетами ідеї "традиціоналізації" конституційного судочинства, причому з точки зору усіх закономірних наслідків такого підходу, висловлюються позиції щодо забезпечення відповідних, закріплених законом, рівних умов функціонування та розвитку конституційного процесу наряду з адміністративним, господарським, кримінальним, цивільним процесом. Ці види юридичного процесу мають відповідний рівень нормативно-правової регламентації, в той час коли конституційний процес фактично регламентується частиною Закону "Про Конституційний Суд України". У зв'язку з чим висловлюються пропозиції створити Кодекс процесуального конституційного судочинства чи Конституційний процесуальний кодекс, і в ньому розписати все: від складання присяги до відповідальності осіб, які з'являються до суду⁵⁸.

Наведені тези є одним з аргументів проведення відповідної характеристики конституційного судочинства і обґрунтування його як конституційного процесу або конституційного юрисдикційного процесу. Подібний підхід висвітлюється через ряд притаманних ознак конституційному юрисдикційному процесу, котрі розкривають правову природу конституційного судочинства в Україні та властивості, завдяки яким він виступає правовим регулятором відносин конституційної юрисдикції; являє собою процесуальні норми і інститути, котрі формалізовані у відповідній процесуальній галузі конституційного законодавства. Домінуючими ознаками є такі:

- А. Принципи конституційного юрисдикційного процесу.
- Б. Регламентованість.
- В. Структура конституційного юрисдикційного процесу.
- Г. Учасники конституційного юрисдикційного процесу.
- Ґ. Строки конституційного юрисдикційного процесу.
- Д. Фіксованість конституційного юрисдикційного процесу.

Принципи конституційного юрисдикційного процесу доцільно розмежувати на дві групи: загальні (матеріальні) — основні принципи діяльності Конституційного Суду України. Відповідно до ст. 4 Закону України "Про Конституційний Суд України" діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень. Інституціональні (процесуальні) — принципи юрисдикційного процесу. До них слід віднести загальні для усіх судів конституційні принципи судочинства, закріплені ч. 3 ст. 129 Конституції України, наприклад, законності; рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

⁵⁷ Див.: Селіванов А. Конституційні ідеї професора Леоніда Юзькова і сучасність // Голос України.— 2008.— №14 (4264).— 25 січня 2008 р. // <http://www.golos.com.ua/article/1201182139.html>.

⁵⁸ Див., напр.: Конституційний Суд на службі Конституції і суспільства // Голос України.— №220 (4220–4221).— 29 листопада 2007 р. // <http://www.golos.com.ua/article/1196261110.html>; Кодекс конституційного судочинства України // <http://www.democracy.com.ua/ua/forum/22829>

гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; обов'язковість рішень суду. Слід зазначити, що Конституція України містить принципи судочинства, які не можуть бути впроваджені у конституційному юрисдикційному процесі з огляду на його особливу природу і функціональне призначення. Наприклад, до таких слід віднести принципи забезпечення доведеності вини; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків встановлених законом.

Регламентованість конституційного юрисдикційного процесу полягає у визначеному Конституцією України розділом II “Конституційне провадження” і розділом III “Особливості конституційного провадження” Закону України “Про Конституційний Суд України”, Регламентом Конституційного Суду України порядку здійснення конституційного судочинства.

Структура конституційного юрисдикційного процесу складається зі стадій і етапів конституційного юрисдикційного процесу. Стадіями конституційного юрисдикційного процесу виступають стадії конституційного провадження. Це впливає зі змісту положень конституційного законодавства. Конституційний юрисдикційний процес складається з таких процесуальних стадій: 1) внесення звернень до Конституційного Суду України; 2) попередня перевірка звернень і підготовка справи до розгляду; 3) розгляд звернень, щодо яких відкрито конституційне провадження; прийняття підсумкового рішення; 4) прийняття рішень і висновків Конституційного Суду України та їх офіційне оприлюднення. На наш погляд, важливою стадією є імплементація рішень Конституційного Суду України, оскільки відповідно до ст. 63 Закону України “Про Конституційний Суд України” рішення і висновки є остаточними і не підлягають оскарженню. Разом з цим зазначена стадія, як і деякі процедури інших стадій, має фрагментарний характер регламентованості.

Стадії конституційного провадження включають етапи, або процедури.

Учасниками конституційного юрисдикційного процесу є учасники конституційного провадження, якими, відповідно до ст. 55 Закону України “Про Конституційний Суд України”, виступають суб'єкти права на конституційне подання і конституційне звернення, їхні представники, а також залучені Конституційним Судом України до участі у розгляді справи органи та посадові особи, свідки, експерти та перекладачі.

Стаття 53 вказаного Закону містить також обов'язки учасників (сторін) конституційного юрисдикційного процесу та наслідки їх невиконання. Наприклад, неявка з поважної причини учасника конституційного провадження на пленарне засідання або на засідання Конституційного Суду України може бути підставою для відкладення розгляду справи. У разі повторної неявки з поважної причини учасника конституційного провадження на пленарне засідання або на засідання Конституційного Суду України Конституційний Суд України може прийняти рішення про розгляд справи на відповідному засіданні за його відсутності. У разі неявки без поважної причини учасника конституційного провадження Конституційний Суд України приймає рішення за його відсутності.

Таким чином, з одного боку, учасникам конституційного провадження притаманні характерні риси учасників (або сторін) традиційних видів процесів, зокрема цивільного, кримінального, адміністративного, а з іншого — процесуальна правосуб'єктність учасників конституційного провадження має свої особливості. Наприклад, ч. 3 §30 “Форми розгляду справ на пленарному засіданні Конституційного Суду України” Регламенту Конституційного Суду України містить положення, згідно з яким “усні слухання є обов'язковими у випадках, коли для всебічного дослідження обставин справи та прийняття обґрунтованого рішення на пленарному засіданні Конституційного Суду України необхідно безпосередньо заслухати учасників конституційного провадження”. Аналіз цих положень надає підстави думати, що безпосереднє заслуховування учасників конституційного про-

вадження є скоріше не загальним правилом, а факультативним процесуальним правом суб'єктів. Хоча, згідно із тими ж положеннями, “усні слухання можуть проводитись також за клопотанням суб'єктів права на конституційне подання, конституційне звернення та органів, посадових осіб, конституційність правових актів яких оспорується або потребує офіційного тлумачення”.

Строки конституційного юрисдикційного процесу доцільно класифікувати на загальні та спеціальні. Про це свідчать такі нормативні положення. Так, ст. 57 Закону України “Про Конституційний Суд України” проголошує, що строк провадження у справах за конституційними поданнями не повинен перевищувати трьох місяців. У разі провадження за конституційним поданням, яке визнано Конституційним Судом України невідкладним, строк розгляду такого подання не повинен перевищувати одного місяця. Строк провадження у справах за конституційними зверненнями не повинен перевищувати шести місяців.

Фіксованість конституційного юрисдикційного процесу. Відповідно до ч. 1 §8 “Проколи засідань та пленарних засідань Конституційного Суду України” Регламенту Конституційного Суду України засідання та пленарні засідання Конституційного Суду України протоколюються. Пленарні засідання фіксуються технічними засобами.

На наш погляд, подібний традиційний підхід до конституційного судочинства є важливим як з прагматичної точки зору, так і з теоретико-методологічної. Оскільки саме в такій концепції розвитку національного конституційного судочинства відтворюється світова концепція верховенства права, причому суб'єктивного. Оскільки Конституційний Суд України є насамперед органом судової влади. А посилення ролі судових органів у захисті прав і свобод людини (зокрема у розумінні статті 8 Загальної декларації прав людини: поновлення в правах у випадку їх порушення та усунення перешкод для реалізації суб'єктивних прав) засобами конституційного контролю є на сьогодні загальносвітовою тенденцією. Адже головною передумовою виникнення інституту конституційного контролю була об'єктивна необхідність “забезпечити верховенство і пряму дію конституції, обмежити владу держави, гарантувати права й свободи”⁵⁹.

Виходячи з цього доцільним є не тільки удосконалення процедурно-процесуального механізму правового регулювання здійснення конституційного судочинства, а й концептуально змінений підхід до конституювання моделі конституційного правосуддя та запровадження позитивного зарубіжного досвіду в цій галузі. Наприклад, застосування в конституційній практиці елементів американської моделі захисту прав і свобод людини засобами конституційної юстиції, що поєднує принципи природного права та процесуальної форми загального судочинства, яка втілює принцип зв'язаної компетенції суду, тобто питання щодо конституційності державних правових актів, вирішується при розгляді конкретних судових справ про порушене право, коли особі завдано шкоди через реалізацію правового акта, конституційність якого ставиться під сумнів⁶⁰. Безумовно, така модель має свої як позитивні риси, так і проблемні аспекти. Адже наявний зв'язок між прийняттям правового акта і негативними наслідками у формі певного збитку є об'єктом доказу та аргументації. Але, водночас, ми маємо систему захисту суб'єктивних прав, а не лише фіксації факту “неконституційності”, який *опосередковано* відновлює порушені права або є правовою підставою для їх захисту.

Заслуговують на велику увагу позиції Л.П. Юзькова про шляхи впровадження ідеї народного суверенітету, які закладені в Декларації про державний суверенітет, впроваджені в текст Конституції України і слугують ідеологічною, методологічною, теоретико-правовою, фундаментальною основою для розвитку та радикалізації багатьох інститутів конституційного права, наприклад, таких як: державний суверенітет України,

⁵⁹ Владиченко С. Про деякі особливості американської моделі захисту прав і свобод людини засобами конституційної юстиції // Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №5.— С. 79.

⁶⁰ Там само.— С. 83–84.

конституційно-правовий статус Українського народу, державний лад України, громадянське суспільство, диференційована система законодавства⁶¹. Одними з напрямів і постулатів виступають пропонувані механізми безпосередньої та представницької демократії⁶².

Хотілося підкреслити, що конституювання Українського народу як, по суті, суб'єкта права, суб'єкта конституційного права, учасника конституційно-правових відносин має величезне концептуальне значення для розвитку як конституційного права, так і конституційного процесу. Подібний підхід виступив визначальним фактором подальшої "суб'єктивізації" українського народу як носія конкретних прав і свобод, які повинні бути забезпечені, тобто регламентовані необхідні механізми "конституційного правокористування"⁶³.

Отже, аналіз наведених вище ідей, концептуальних положень і доктринальних позицій приводить до наступних висновків.

Конституційний процес, його формування та розвиток як правового явища, як категорії конституційного права (в аспекті понятійно-категоріального апарату) можна уявити як *тернарну модель розвитку та інституціоналізації*. У загальному вигляді конституційний процес еволюціонує за формулою: історична фаза — правотворча фаза (конституційна діяльність) — диференціаційна фаза (інституціональний розпад конституційного процесу). Кожна із зазначених характеристик потребує подальшого глибинного аналізу, що обумовлено складною, неоднозначною, специфічною природою конституційного процесу.

Аналіз зазначених вище доктринальних точок зору, підходів і концепцій, а також ідейно завантажених нормопроектних документів приводить до міркувань про багатовекторність функціонування та інституціоналізації конституційного процесу: як політичного процесу; як конституційно-процесуальної форми; як конституційного юрисдикційного процесу; як конституційної діяльності (або виду законодавчого процесу).

Історично склалося так, що "конституційний процес" був потенційно неоднозначним. Сьогодні правовий зміст поняття "конституційного процесу" має бути інтерпретовано з різних кутів зору в залежності від того чи іншого аспекту його соціального призначення. Вважаємо, конституційний процес виступає:

Невід'ємною складовою українського конституціоналізму.

Динамічною (організаційно-інституціональною) складовою механізму створення, дії та реалізації Конституції України.

Процесуальною формою конституційної діяльності.

Елементом механізму конституційно-правового регулювання.

Процесуальною формою діяльності суб'єктів конституційного права.

Процесуальною основою механізму реалізації влади українського народу, державної та муніципальної влади.

Процесуальною основою конституційного механізму забезпечення (охорони, реалізації і захисту) прав і свобод людини та громадянина, а також реалізації конституційних обов'язків.

Галуззю процесуального законодавства.

Політичним процесом.

Перелік наведених так званих форм існування конституційного процесу не є вичерпним. Але кожна з них потребує доктринального підходу до концептуального переосмислення та наукового обґрунтування в сучасних умовах розвитку конституційної науки і практики з урахуванням історичних правових традицій і позитивного світового досвіду.

⁶¹ Див.: Проект нової Конституції України (в ред. від 1 липня 1992 року), винесений на всенародне обговорення // Конституція незалежної України. Кн. 1: Документи, коментарі, статті; Упоряд.: С. Головатий, Л. Юзьков.— 1995.— С. 13–22.

⁶² Див.: Ради — органи справжнього народовладдя / Л.П. Юзьков, М.І. Корнієнко, В.Ф. Погорілко.— К.: Наукова думка, 1988.— 144 с.

⁶³ Див.: Крусс В.И. Теория конституционного правопользования / В.И. Крусс.— М.: Норма, 2007.— 752 с.

НОВІТНІЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ У ПРАЦЯХ ПРОФЕСОРА Л.П. ЮЗЬКОВА

З метою вшанування пам'яті видатного українського вченого-правознавця, першого Голови Конституційного Суду України Юзькова Леоніда Петровича та з нагоди відзначення у 2008 році 70-річчя від дня його народження Президент України видав указ "Про відзначення 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова" від 27 червня 2007 року⁶⁴.

Його називали конституційним архітектором: мрійником і реалістом (С. Голова-тий); визначним конституціоналістом-реформатором (М. Корнієнко); талановитим вченим, юристом, педагогом (А. Стрижак); найактивнішим учасником у підготовці проектів Конституції, законів про вибори, про всеукраїнський та місцеві референдуми, про громадянство (С. Соколов); скромною, високопорядною і високогуманною людиною і водночас твердим у своїх переконаннях, непохитним у принципах (І. Тимченко).

Сам Л.П. Юзьков вважав себе юристом, який спеціалізується в галузі конституційного права.

Він є автором понад 200 наукових праць, які за теоретичним рівнем та методологією не втратили своєї актуальності і, по суті, є класичними з даної проблематики. Наукова спадщина Л.П. Юзькова потребує переосмислення, вивчення і наслідування.

Початок проведення реформ 80-х років минулого століття виявив неефективність основних державних інститутів, побудованих за принципом єдиновладдя рад. Намагання перебудувати формальну радянську демократію в реальну першим результатом мали перетворення радянських представницьких органів у форуми для обговорення болючих невіршених питань життя країни, а не для оперативного вирішення цих питань⁶⁵.

За висловом Л. Юзькова, одного з учасників робочої групи, яка розробила і подала на розгляд Верховної Ради проект Декларації про державний суверенітет України, після ухвалення Верховною Радою України 16 липня 1990 року Декларації ідея про прийняття принципово нової Конституції України була поставлена в практичну площину. Декларація піднесла державницький дух української нації, вселила віру в її відродження на ґрунті повного здійснення свого невід'ємного права на самовизначення. Вона стала провісником Акта проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року, підтвердженого всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 року. Декларація проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Вона визначила фундаментальні засади реальної (безпосередньої і представницької) демократії, організації і здійснення державної влади в Україні, утвердження її громадянства, територіального верховенства, економічної самостійності, екологічної безпеки, культурного розвитку тощо⁶⁶.

Зазначимо, що, за твердженням народного депутата С. Дорогунцова, з остаточного варіанта проекту Декларації опущено права України на: визначення свого суспільного, державного і правового ладу; визначення форм організації держави; її найменування, дер-

⁶⁴ Указ Президента України "Про відзначення 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова" від 27 червня 2007 року // Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №6.— С. 81.

⁶⁵ Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України // Конституція незалежної України. Документи, коментарі, статті. Книга перша.— К., 1995.— С. 9–12; Тихонова Є.А. Парламентарна республіка як можлива і доцільна форма української державності // Проблеми державно-правової реформи в Україні. Збірник наукових праць. Вип. 3.— К., 1997.— С. 203.

⁶⁶ Юзьков Л.П. Зазнач. праця.— С. 9.

жавної мови; встановлення державної символіки та право визначати столицю; забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки республіки; право на об'єднання з іншими державами, визначення свого конституційно-правового статусу в них та вільного виходу з цих об'єднань тощо. З остаточного проекту вилучено розділ, в якому було зафіксовано: Конституція Союзу та закони, що вносять до неї зміни, набувають чинності на території республіки після ратифікації Верховною Радою України, право вільного виходу із Союзу, відповідно до порядку, встановленого в Союзнім Договорі⁶⁷.

У конституційно-правовій науці на сучасному етапі оцінка Декларації про державний суверенітет України неоднозначна. Наприклад, Л. Юзьков свого часу стверджував, що положення Декларації про те, що вона є "основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод" виявилось надто привабливим у плані прискорення державно-правової розбудови України. Чимало народних депутатів у цьому зв'язку навіть ставили питання про надання Декларації статусу конституційного закону. Перемогла ж ідея, що Декларація має залишитись у якості, зумовленій її сутністю саме як декларації-документа урочистого проголошення державного суверенітету України⁶⁸.

Натомість Декларація не лише проголосила державний суверенітет, а й інші основи державного ладу та передумови розвитку державності, на що звернули увагу В. Погорілко і В. Федоренко, зазначивши, що Декларація та Акт проголошення незалежності України не мали і не мають вищої юридичної сили, але мають установчо-декларативний характер — їх нормативні положення врегулювали значне коло найважливіших питань суспільного та державного життя, які зазвичай регулюються конституціями⁶⁹.

Відомі російські конституціоналісти М. Баглай і В. Туманов вважають, що декларація в конституційному праві — це не заява про наміри, а джерело конституційного права, акт державної влади, який має загальнообов'язковий характер⁷⁰.

У такому аспекті має важливе значення положення Декларації про намір України стати у майбутньому нейтральною державою: "Україна урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках"⁷¹.

Зазначимо, що Л. Юзьков вважав за необхідне закріпити в розділі про конституційний лад України основні принципи зовнішньої політики держави, а саме: активне сприяння зміцненню загального миру і міжнародної безпеки; рівноправність у міждержавних відносинах, взаємна повага, взаємовигідність і невтручання у внутрішні справи інших держав, досягнення у майбутньому статусу постійно нейтральної держави.

Згідно з Концепцією нової Конституції України, схваленою парламентом 19 червня 1991 року, передбачалося, що:

1. Парламент (Верховна Рада України) є постійно діючим на професійних засадах органом законодавчої влади. Він, відповідно до моделі президентської республіки, не може делегувати будь-яку із своїх функцій іншим владам чи брати на себе функції інших влад, вирішувати питання, які є предметом обов'язкового народного референдуму.

⁶⁷ З невіголошеного виступу народного депутата Дорогунцова С.І. // Перша сесія Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання. Бюлетень №68.— 1990 р.— С. 42–43.

⁶⁸ Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України // Конституція незалежної України. Документи, коментарі, статті. Книга перша.— К., 1995.— С. 9.

⁶⁹ Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Розвиток конституційного права України // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С. Шемшученка.— К., 2001.— С. 364.

⁷⁰ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая енциклопедія конституційного права.— М., 1998.— С. 111.

⁷¹ Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки №31. 31 липня 1990 р.— №56-ХІІ.— С. 429.

2. Виконавча влада здійснюється Президентом, віце-президентом, Кабінетом Міністрів і державною адміністрацією. Президент є главою держави і главою виконавчої влади. Він підписує закони і має право відкладального вето. Його повноваження обмежуються виключно функціями виконавчої влади.

За порушення Конституції і законів Президент несе відповідальність перед Верховною Радою (в порядку імпічменту), а також безпосередньо перед народом, який його обирає (вияв недовіри і дострокове припинення повноважень шляхом ініціативного референдуму).

3. В усіх адміністративно-територіальних одиницях діє система органів державної влади і самоврядування: ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування, збори і сходи громадян, місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії⁷².

Найвищою посадовою особою в області, районі, місті, селищі, селі є голова відповідної ради, який є одночасно головою виконавчого комітету і повноважним представником Президента України. Голова ради обирається безпосередньо населенням. Президент затверджує або визнає повноваження голови ради, надаючи йому цим актом статусу свого уповноваженого на місцях.

Що стосується судової влади і органів прокуратури, то їх система та функції в Концепції подавалися в основному традиційно. Новим тут є лише те, що відповідно до Концепції судоустрій України, статус суддів, а також організація і порядок діяльності органів прокуратури регулюються конституційними законами. До речі, інститут конституційних законів, за текстом Концепції, використовується як інструмент для забезпечення стабільності і ефективності Конституції. Ухвалюються ці закони кваліфікованою більшістю голосів усього складу депутатів Верховної Ради⁷³.

Вважаючи Концепцію помітною віхою на шляху новітнього конституціоналізму України, розбудови національної держави, формування правової системи, Л. Юзьков закликав не ідеалізувати її, оскільки чимало положень цього документа стало результатом компромісу чи перемоги (при голосуванні в парламенті) різних політичних сил. Цим, очевидно, можна, на його думку, пояснити той факт, що в Концепції поряд із категоріями “економічний плюралізм”, “загальнолюдські цінності”, “приватна власність” існує “соціалістичний вибір”. Закріплюється (як фундаментальний) принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову, але разом з тим передбачається ціла система державних органів, таких, наприклад, як прокуратура, що до жодної із названих влад не належить. Нагадаємо, що в проекті Конституції прокуратура відносилася до судової влади. Встановлюється, що Верховна Рада (парламент України) є постійно діючим на професійних засадах органом законодавчої влади, який виступає від імені всього українського народу, і тут же визначається, що народні депутати діють на основі імперативного мандата⁷⁴.

Зауважимо, що Л. Юзьков був прибічником вільного мандата, про що свідчить його відповідь на запитання із залу під час Першого Світового Конгресу українських юристів:

⁷² Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки №31. 31 липня 1990 р.— №56-ХІІ.— С. 11–12.

⁷³ Про класифікацію конституційних законів див.: Юзьков Л.П. Конституційні закони: утвердження концепції і становлення практики // Радянське право. 1991.— №5.; Юзьков Л.П. Верховенство Конституції і конституційність законів // Правова система України: теорія і практика.— К., 1993.— С. 20.

⁷⁴ Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України // Конституція незалежної України. Документи, коментарі, статті.— К., 1995.— С. 12.

“Мені подобається ідея про те, що нам необхідно перейти від імперативного мандата до вільного мандата”⁷⁵.

У своєму виступі на Першому Світовому Конгресі українських юристів Л. Юзьков навів докладний аналіз проекту Конституції України в редакції від 1 липня 1992 року, що був винесений на всенародне обговорення.

Зокрема, йшлося, по-перше, про створення конституційних основ відносин між державою і громадянським суспільством. Така держава, про-друге, забезпечуючи збалансованість і координацію соціальних інтересів, визнає пріоритет загальнолюдських цінностей. Вона, по-третє, є організацією влади, яка похідна від народу.

По-четверте, держава не повинна стояти над суспільством, виконувати патерналістську роль у відношенні до людини. Вона покликана здійснювати лише ті функції (нормативно-правове регулювання суспільних відносин, забезпечення громадського порядку, правоохоронної діяльності тощо), які неможливо ефективно реалізувати засобами саморегулювання і організації.

По-п’яте, така держава природно вплітається в систему світової цивілізації і дотримується загальновизнаних норм міжнародного права. Проект нової Конституції в центр соціального життя ставить людину, її права і свободи, матеріальні і духовні блага, її честь та гідність. За цим проектом змодельовано змішану форму державного правління з необхідною рівновагою (рівнозначними механізмами стримування) законодавчої і президентської влад.

Законодавча влада здійснюватиметься Національними Зборами України – парламентом України, який складається із Ради Депутатів і Ради Послів. Введення двопалатної структури Національних Зборів ставить за мету:

- забезпечення найповнішого врахування та узгодженості загальнодержавних і регіональних (самоврядних) інтересів;
- домогтися необхідної професіоналізації при розробці, обговоренні і прийнятті законів, забезпечивши в цьому процесі дію необхідних механізмів стримування і противаг;
- створити надійно працюючу систему реалізації парламентського контролю та інших функцій Національних Зборів⁷⁶.

Не можна залишити поза увагою явно виражений відхід Л. Юзькова від класово-політичного визначення сутності конституції і держави. У 1992 році він стверджував, що Конституція є необхідним атрибутом державності. Вона юридично фіксує суть і функціональне призначення певної держави, спосіб організації і здійснення влади, її відносини з людиною, суспільством і світовим співтовариством. Від того, якою буде Конституція України, залежить майбутнє її державності, становлення і розвиток демократії, утвердження гуманізму, соціальної злагоди, справедливості, організованості і порядку. “Проект Конституції при визначенні і юридичній фіксації державно-правових явищ і процесів відмовляється від так званого фундаменталістського (класового) підходу”⁷⁷.

Заслуговує на увагу позиція Л. Юзькова щодо доцільності включення до проекту Конституції України значної частини економічних, соціальних і екологічних прав людини і громадянина: “Укладачі проекту чітко усвідомлювали, що не всі права і свободи, які проголошені Конституцією України, можуть бути достатньо забезпечені (гарантовані)... Можливо, варто було б їх не включати в проект Конституції, щоб не дискредитувати свя-

⁷⁵ Юзьков Л.П. Відповіді на запитання // Перший Світовий Конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 р. Матеріали та документи. Редактор-упорядник А. Олексюк.— К., 1994.— С. 56.

⁷⁶ Там само.— С. 32–38.

⁷⁷ Виступ Голови Конституційного Суду України Л. Юзькова // Перший Світовий Конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 р.— К., 1994.— С. 32–33.

тість самої ідеї прав людини. Але верх взяла наша традиція закріплення цих прав, надання їм звучання як соціальним намірам держави”⁷⁸.

Показовим у цьому відношенні є висока оцінка Л. Юзьковим включення до проекту Конституції поняття громадянського суспільства. Він стверджував, що головне юридичне навантаження цього розділу полягає в тому, щоб на конституційному рівні утвердити положення про те, що громадянське суспільство — це асоціація вільних і рівноправних людей, яка забезпечує узгодженість їхніх різноманітних інтересів на засадах самоорганізації і державно-правового регулювання. Держава існує в такому суспільстві постільки, поскільки саме суспільство визнає необхідність певної (а саме — демократичної, правової і соціальної) держави. І, зрозуміло, що за таких умов держава підпорядковується громадянському суспільству, спрямовує свої зусилля на створення рівних можливостей для всіх, створюючи таким чином, основу соціальної справедливості⁷⁹.

Зауважимо, що до чинної Конституції України категорію “громадянське суспільство” не включено. Однак вона зорієнтована на створення в Україні громадянського суспільства, необхідних правових умов для вільної, ініціативної життєдіяльності людей та їх об’єднань. Цьому служать гарантовані Конституцією України права і свободи людини і громадянина, насамперед право на працю і підприємницьку діяльність, право приватної власності, захист конкуренції у підприємницькій діяльності, свобода масової інформації, ідеологічна багатоманітність тощо.

Пояснюючи як керівник робочої групи відносно неузгодженість конституційного проекту 1992 року з раніше прийнятою Концепцією, Л. Юзьков посилався на суттєві зміни, які відбулися в державотворенні України і формуванні її правової системи, включаючи і зміни чинної на той час Конституції, зміни поглядів самої Верховної Ради України на деякі положення, які вона відстоювала, ухвалюючи Концепцію. Так, прийнявши 5 липня 1991 року Закон про Президента України, Верховна Рада відмовилася від запровадження посади віце-президента, передбаченої Концепцією. Особливих змін зазнав правовий статус місцевих рад, які відповідно до Концепції мали становити систему місцевих органів державної влади і самоврядування. В новій редакції Закону про місцеві ради та місцеве регіональне самоврядування від 26 березня 1992 року ці органи віднесені до системи місцевого та регіонального самоврядування⁸⁰.

Стосовно запропонованої проектом моделі Конституційного Суду Л. Юзьков вважав, що вона в принципі збігається з діючим на той час Законом про Конституційний Суд України від 3 червня 1992 року⁸¹, у підготовку якого він зробив вагомий внесок.

Нагадаємо, що відповідно до згаданого Закону Конституційний Суд України мав розглядати: прийняті, але не введені в дію закони та інші акти законодавчої влади; територіальні та компетенційні спори; надання висновків щодо додержання вищими посадовими особами (Президентом, Прем’єр-міністром та іншими членами Уряду, Головою Верховного Суду, Головою Вищого арбітражного суду, Генеральним прокурором України, а також дипломатичними та іншими представниками України) Конституції та законів України у разі порушення питання про дострокове припинення їх повноважень; про конституційність діяльності і примусовий розпуск (ліквідацію) політичних партій тощо⁸².

⁷⁸ Виступ Голови Конституційного Суду України Л. Юзькова // Перший Світовий Конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 р.— К., 1994.— С. 35.

⁷⁹ Там само.— С. 35.

⁸⁰ Л. Юзьков. Проект нової Конституції України (в редакції від 1 липня 1992 року), винесений на всенародне обговорення // Конституція незалежної України. Книга перша. Документи, коментарі, статті — К., 1995.— С. 16–17.

⁸¹ Відомості Верховної Ради України.— 1992.— №33.— С. 471.

⁸² Детальніше див.: Скомороха В.Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики.— К., 2007.— С. 108–112.

Зміни стосувалися не лише складу Конституційного Суду, переліку справ, які він має розглядати, але й форми розгляду конкретних справ. Так, передбачалося, що питання віднесені до відання Конституційного Суду, розглядаються на його пленарних засіданнях і засіданнях колегій.

Важливою новелою проекту було наділення Конституційного Суду повноваженням розглядати справи про конституційність законів та інших правових актів за скаргою громадянина у випадку, якщо справа, з приводу якої подана скарга, розглядалася загальними судами і щодо неї прийнято остаточне рішення, а громадянин вважає, що закон чи інший правовий акт, який було застосовано при вирішенні цієї справи, суперечить Конституції. Надання громадянам права звертатися до Конституційного Суду Л. Юзьков вважав цілком виправданим для зміцнення гарантії прав людини. Але, на його думку, процедура звернення громадянина до Конституційного Суду через Уповноваженого Національних Зборів з прав людини не є досить демократичною⁸³. Зауважимо, що питання розгляду Конституційним Судом справ за скаргою громадянина залишається актуальним і на даний час.

Досить складний порядок внесення змін і доповнень до Основного Закону України, на думку Л. Юзькова, сприятиме зміцненню його стабільності.

Треба зазначити, що процес становлення конституційної юрисдикції в Україні мав досить складний характер. Доктрина поділу влади і становлення судової влади реалізувалась у Верховній Раді України досить повільно й суперечливо.

Варто навести кілька цитат із стенограми засідання Верховної Ради України під час затвердження Л. Юзькова на посаду Голови Конституційного Суду України та розгляду проекту Закону України “Про Конституційний Суд України” від 3 червня 1992 року.

Ягоферов А.— директор орендного підприємства “Луганський машинобудівний завод ім. Пархоменка”: Уважаемый Леонид Петрович! Сейчас вы были свидетелем того, как Президент Украины и Председатель Верховного Совета пытались протолкнуть неподготовленный вопрос, не дали депутатам возможности принять участие в его обсуждении. Скажите, пожалуйста, как претендент на пост Председателя Конституционного Суда — законны ли их действия? Спасибо.

Юзьков Л.: На мою думку, Президент України і Голова Верховної Ради діють у межах повноважень, якими вони наділені. Тобто вони мають право внести питання на розгляд парламенту, обговорити його і прийняти відповідне рішення. Справа парламенту вирішувати остаточно питання.

Щодо законності — це залежить від того, яке рішення прийнято з цього приводу.

Гусев В., директор середньої школи №92 м. Донецька: Шановний Леоніде Петровичу! Мені хотілося б дізнатися, на які теми ви захищали свого часу дисертації?

Юзьков Л.: У 1969 році я захистив кандидатську дисертацію на тему “Система виконавчих органів місцевих рад, проблеми їх удосконалення (системний аналіз)”. Другу дисертацію — докторську, я захистив наприкінці 1985 року. Вона називається “Державне управління в політичній системі радянського суспільства”.

Голова: Депутат Гусев, мабуть, хотів, щоб ви сказали: “під мудрим цілеспрямованим керівництвом...”

Гудима О., член Комісії Верховної Ради України з питань культури та духовного відродження: Шановні депутати, мені хотілося б, щоб люди, які слухають цю трансляцію, зрозуміли, що Верховна Рада своєю більшістю (а саме група 239) не бажає, щоб нові люди

⁸³ Юзьков Л. Проект нової Конституції України (в редакції від 1 липня 1992 року), винесений на всенародне обговорення // Конституція незалежної України. Документи, коментарі, статті. Книга перша.— К., 1995.— С. 22.

приходили і працювали, розбудовуючи українську державу. Вона готує списки своїх угодців і тому “валить” тих претендентів, які зможуть працювати.

Голова: Це упереджене ставлення.

Депутат (не представився): Скажіть, будь ласка, якщо, наприклад, Іван Степанович Плющ или Леонід Макарович Кравчук, коли ви станете Председателем Конституційного Суду, начнут давити на вас и нарушать конституционный порядок, как вы отнесетесь к этому?

Юзьков Л.: Я, очевидно, наберусь сміливості і поставлю питання про порушення закону, зокрема статті 1 Закону про Конституційний Суд України, де сказано, що він — незалежний”.

...За обрання Л. Юзькова Головою Конституційного Суду проголосувало 259 народних депутатів⁸⁴.

Обговорення Закону України “Про Конституційний Суд” стосувалося, в основному, кількості суддів і обсягу повноважень Суду. Тон задав головуючий.

Голова: Стаття 5 надзвичайно серйозна. Давайте подумаємо. Сьогодні ми радилися з Леонідом Макаровичем, тож хочу сказати вам відверто: чи потрібен нам такий величезний Конституційний Суд? Вивчаючи досвід інших країн, потрібно з цього приводу обмінятися думками.

Пропозиція народного депутата О. Воробйова про залишення чисельного складу Суду 25 осіб, оскільки він має визначати не лише конституційність, але й законність нормативних актів, та думка народного депутата В. Носова про необхідність визначитися спочатку в обсязі функцій (стаття 14), а потім кількісного складу не були підтримані.

Головуючий запропонував заслухати думку Л. Кравчука.

Голова: Хочу надати слово Президенту України. Леоніде Макаровичу, будь ласка.

Кравчук Л., Президент України: Я також вивчав разом з юристами і закордонну практику. Загалом великих конституційних судів ніде в світі немає. У Франції — 9 чоловік, де є 7 чоловік, але більше 15 я не знайшов. По-перше, чим це пояснюється? А тим, що конституційний суд — це вищий суд. Він не може мати нехарактерних для нього повноважень. Інакше він зможе підмінювати собою всі інші структури судової влади.

По-друге, всі сходяться на тому, що коли дуже багато, то це вже парламентська комісія, а не Конституційний Суд.

По-третє, все ж таки ця справа не така й дешева. Тому всі сходяться саме на цьому. Отже, пропоную цю статтю узгодити зі статтею 14. Як це зробити — інша справа. Треба надати Конституційному Суду такі повноваження, які б дали можливість добре працювати. Справа для нас нова, ми ще не маємо досвіду. Якщо Суд погрузне в дискусіях і засіданнях, то, повірте, буде дуже важко прийняти остаточне рішення...

Яценко В., заступник голови Комісії Верховної Ради з питань Чорнобильської катастрофи: Хотів би, шановні колеги, звернути увагу на те, що при створенні державних інституцій нас охоплює “манія величі”. Тобто чим більше — тим краще. Підтримую пропозицію обрати Конституційний Суд у якнайменшому складі. Можна, до речі, визначитися із функціями Суду після того, як розглянемо питання, хто ж має звертатися до Суду...”.

...За обрання Конституційного Суду у складі Голови, двох його заступників і 12 суддів проголосувало 279 народних депутатів. Отже, обсяг повноважень Конституційного Суду України було істотно обмежено, в тому числі стосовно захисту прав людини і громадянина, забезпечення конституційності діяльності політичних партій, контролю за проведінням виборів і референдумів тощо.

⁸⁴ Стенограма засідання Верховної Ради України 1 липня 1992 року // <http://www.rada.gov.ua/zakon/sk11/BUL15/01079296.htm>.

Після зауваження В. Носова, що при створенні цього Суду “дехто намагається передбачити для себе теплі містечка” було проігноровано пропозицію науковців про перебування суддів на посаді до досягнення 70 років, граничний вік обмежено досягненням 65 років⁸⁵. Це створило проблему формування складу Конституційного Суду України, оскільки дев’ятирічний строк повноважень судді у будь-якому випадку обмежений досягненням граничного віку перебування на посаді, а число юристів, які бажають спрямувати на користь суспільства свої знання, обмежене. Зауважимо, що до досягнення 70 років перебувають на посадах судді конституційних судів Білорусі, Боснії і Герцеговини, Вірменії, Киргизстану, Латвії, Росії та інших країн.

З урахуванням результатів всенародного обговорення опублікованого проекту Конституції було підготовлено новий варіант проекту Конституції України в редакції від 27 травня 1993 року. Характеризуючи “найсуттєвіші аспекти, квінтесенцію нового варіанта”, Л.П. Юзьков зазначив, що проект Конституції моделює суспільство гуманізму, народовладдя, рівноправності, економічної, політичної та ідейної свободи, суспільство організованості, дисципліни і порядку. Щодо форми державного правління, то новий варіант проекту Конституції моделює парламентсько-президентську (можливо, президентсько-парламентську) республіку з рівними (урівноваженими) елементами стримування і противаг. Зважаючи на численні зауваження щодо надмірної централізації влади в державі, розділ “Територіальний устрій і територіальна організація влади в Україні” викладено на новій концептуальній основі: “...Централізація не може вилитися у диктат центру, а децентралізація не повинна породжувати сепаратизм”.

Верховна Рада України доручила Конституційній комісії доопрацювати проект Конституції з урахуванням його всенародного обговорення та обговорення у Верховній Раді України. Доопрацьований і скорочений проект було опубліковано у пресі 26 жовтня 1993 року. Не всі зміни сприймалися однозначно: “Не з усіма із них можна погодитись. Але зміни сталися, і про них необхідно сказати”, – наголошував Л. Юзьков. Вважаючи виправданою і доцільною позицію преамбули проекту про забезпечення усіх прав і свобод людини, а не лише свободи і природних прав людини, на чому наголошувалося у попередньому варіанті, Л. Юзьков висловив зауваження щодо зміщення акцентів при викладенні матеріалу, наслідком якого на перше місце поставлено державу, а не людину, порушується логіка викладу перенесенням із першої статті до другої положення про те, що “конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров’я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю... А положення, що Україна є демократичною правовою соціальною державою” – із другої статті до першої.

Найважливішими, на думку Л. Юзькова, стали зміни, які стосувалися органу законодавчої влади і були зумовлені Законом України “Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України” від 7 жовтня 1993 року:

– проект Конституції відмовився від двопалатного парламенту, передбачивши однопалатний законодавчий орган;

– змінено назву парламенту, запропоновано залишити існуючу назву – Верховна Рада України;

– встановлено новий строк повноважень Верховної Ради – 4 роки та збережено її кількісний склад – 450 народних депутатів;

– ліквідовано Президію Верховної Ради як орган, що здійснював функції організатора роботи Верховної Ради, її постійних комісій, народних депутатів;

– уточнено повноваження Верховної Ради, її Голови;

⁸⁵ Стенограма засідання Верховної Ради України 2–3 липня 1992 року // http://www.rada.gov.ua/zakon/sk11/BUL_15/020692_74.htm.

— встановлено інститут комітетів Верховної Ради, покликаних замінити існуючі постійні комісії;

— спрощено законодавчий процес, включаючи процедуру реалізації законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його промульгацію тощо.

Не всі питання організації законодавчої влади у запропонованому проекті Л. Юзьков вважав розв'язаними найкращим чином. Зокрема, необхідно подумати над назвою парламенту — Верховна Рада, адже існує і Верховна Рада Республіки Крим. Не є виправданим кількісний склад (450 депутатів) парламенту, оскільки він діє на постійній основі. Чи варто так нормативно спрощено подавати законодавчий процес, якщо врахувати той факт, що законотворчість — основна функція парламенту?

Важливими вважав Л. Юзьков зміни, які стосувалися розкриття функцій Президента як глави держави, його відносин з Верховною Радою і Кабінетом Міністрів України, та відзначав предметніше визначення механізму можливого застосування до Президента імпичменту.

Позитивними, на думку Л. Юзькова, були: чіткіше визначений порядок призначення суддів усіх рівнів; конкретизація гарантій незалежності суду і суддів; озаглавлення розділу, присвяченого Конституційному Суду — “Охорона Конституції”, виходячи із основної функції цього Суду.

Позитивно оцінював Л. Юзьков ліквідацію на рівні районів інституту державної адміністрації, що зміцнює становище і підвищує рівень самостійності місцевого самоврядування, більш повне викладення суті, змісту і форм народного волевиявлення, тобто безпосередньої (прямої) демократії через референдуми, вибори, народну законодавчу ініціативу, всенародні й місцеві обговорення найважливіших питань державного і громадського життя та інші форми безпосередньої демократії.

Проте вважав неоднозначним сприйняття “зовнішньо лаконічнішого” проекту нової Конституції в редакції від 23 жовтня 1993 року⁸⁶. Чи не в цьому криється причина можливостей досить широкого тлумачення положень Конституції України і загроза узурпації влади на всіх рівнях представницької демократії та реалізації її у суто кланових інтересах в нових політико-правових умовах?

У цьому зв'язку з метою створення умов для стабілізації політичного клімату та зворотного зв'язку між владою і суспільством слухними вважаємо пропозиції науковців про внесення змін до Основного Закону України на підставі рішень всеукраїнського референдуму⁸⁷. Подібні положення — “народну ініціативу” містять конституції Австрії, Швейцарії, Італії, Філіппін, Литви, Молдови.

Втілити в життя проект Конституції від 23 жовтня 1993 року відповідно до існуючого на той час порядку так і не вдалося. Причиною стали політичні суперечки між Верховною Радою України і Президентом України та передвиборні баталії, що відсунули конституційний проект на друге місце.

Надалі Л. Юзьков як Голова Конституційного Суду України брав участь у конституційному процесі у складі Конституційної комісії, створеної 10 листопада 1994 року відповідно до постанови новообраної Верховної Ради України від 20 вересня 1994 року “Про чисельний склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної комісії)”.

⁸⁶ Юзьков Л. Проект Конституції України (в редакції від 26 жовтня 1993 р.), після обговорення на сесії Верховної Ради України у вересні — жовтні 1993 року // Конституція незалежної України. Документи, коментарі, статті. Книга перша. — К., 1995. — С. 33–35.

⁸⁷ Крупчан О. Референдум: світовий досвід і сьогодення України // Право України. — 2003. — №8. — С. 30–35; Гайворонський В. Конституційний принцип верховенства права // Право України. — 2003. — №5. — С. 26–30; Федоренко Г. Теоретичні засади поділу влади в Україні // Право України. — 2008. — №8. — С. 41–46.

Значною перешкодою на шляху прийняття нової Конституції України були твердження на державному рівні про практичну неспроможність “набрати” у парламенті 300 голосів його депутатів. Цей висновок майже офіційно визнавався беззаперечним і на практиці досить часто використовувався певними політичними силами для прикриття свого небажання прийняти принципово нову Конституцію України як демократичної, соціальної, правової держави⁸⁸.

Вихід з цього положення Л. Юзьков вбачав у проведенні всеукраїнського референдуму з метою затвердження нової Конституції України.

На жаль, Л. Юзькову не судилося дожити до прийняття нового Основного Закону України, у розробку проекту якого він вклав увесь свій таланти науковця, всю енергію громадського діяча і організатора.

І сьогодні актуальними є попередження Л.П. Юзькова про необхідність взаємопов’язаності і взаємообумовленості конституційного ладу (фактичної конституції) і юридичної конституції. Він вважав, якщо конституційний лад (фактична реальна конституція) і юридична конституція, не збігаючись, існують самі по собі, то конституційна система держави є фіктивною, нереальною. В цьому разі остання не виконує свою функціональну роль, працює на деформацію не тільки держави, але й суспільства, призводячи до їх занепаду, регресу. За таких умов юридична конституція і реальний конституційний лад надмірно політизуються. Виникає атмосфера, у якій слова політиків разюче розходяться з практикою, а конституціоналізм як наука ввергається у занепад⁸⁹.

Як член Конституційної комісії, він намагався поєднати в конституційних нормах кращі зразки світового конституціоналізму з традиціями українського державного будівництва.

⁸⁸ Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура завершення // Юридичний вісник.— Одеса.— 1996.— №1.— С. 29.

⁸⁹ Тихонова Є., Юзьков Л. Конституція юридична і фактична // Право України.— 1992.— №1.— С. 9.

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ Л. ЮЗЬКОВА (СПРОБА СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ)

Конституціоналізм як політико-правова категорія та доктринальне вчення появляється після виникнення конституції держави в сучасному розумінні останньої та утвердження конституційної держави як такої. Вважається, що конституціоналізм обіймає теорію конституції взагалі, історію та практику конституційного розвитку країни. Під конституціоналізмом дуже часто розуміли певну систему знань про фундаментальні політико-правові процеси демократії, їхню сутність, форми вираження, способи реалізації тощо. Образно кажучи, в конституціоналізмі бачили щось на взірць універсального принципу, який включає в себе ряд таких оціночних понять та одночасно критеріїв, як-то: розподіл влади, права людини, конституційний контроль, принцип верховенства права [1, с. 17–19; 2, с. 173–174]. В наші дні про конституціоналізм взагалі говорять, насамперед як про політико-правову ідеологію та інтелектуальні узагальнення, притаманні певному етапу історичного розвитку, його трактують як суспільно-політичний рух, спрямований на реалізацію відповідних ідей, а також як державне правління в широкому сенсі (управління державними справами), безпосередньо обмежене змістом конституції. Звідси, конституціоналізм іноді ототожнюють з практикою конституційного регулювання суспільних відносин [3, с. 17]. При цьому саме слово “конституціоналізм”, здебільшого вживають у зв’язку із характеристикою політико-правової системи чи то конкретної держави, чи їхніх окремих груп [4]. Значно рідше це слово вживається у випадках, коли йдеться про певну фізичну особу (вченого, політичного діяча тощо). Як правило, в останньому випадку має місце комплексний аналіз поглядів конкретної людини на питання правового статусу особи, системи та організації державної влади і місцевого самоврядування, сутності та змісту як конституції держави, так і самої конституційної держави в цілому [5].

Конституційно-правові ідеї та погляди (в широкому розумінні – конституціоналізм) відомого українського вченого-правознавця та державного діяча, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (1938–1995) сьогодні викликає непідробний інтерес як в професійному (чисто юридичному), так і політичному середовищі країни. Такий інтерес, на наш погляд, насамперед обумовлений, з одного боку, непересічністю самої особистості вченого, оригінальністю його поглядів на “конституцію держави”, а також низки наукових підходів щодо вирішення непростих проблем конституційного регулювання найбільш важливих суспільних відносин. З іншого ж боку, цей інтерес можна пояснити і тим, що саме його погляди та ідеї (в силу певних історичних обставин, насамперед через його персональну участь в українському конституційному процесі 1990–1995 рр.) реально спричинилися до процесу утвердження засад конституційної держави та розвитку громадянського суспільства в Україні. Певним підтвердженням вище висловлених припущень, на наш погляд, є неодноразові звернення до наукової спадщини Л. Юзькова сучасних українських вчених-конституціоналістів, а саме: М. Баймуратова, О. Батанова, А. Георгіци, С. Головатого, З. Лунь, В. Колісника, О. Марцеляка, В. Мелашенка, В. Погорілка, І. Сліденка, Ю. Тодики, Т. Цимбалістого, В. Чушенка та інших.

Серед наукових праць проф. Л. Юзькова, загальна кількість яких за окремими підрахунками перевищує понад дві сотні опублікованих робіт, конституційно-правову проблематику важко назвати основною. Як правило, з роботами на конституційно-правову проблематику пов’язують останні роки наукової діяльності вченого. Однак саме ця проблематика стала своєрідним вінцем як наукової, так і практичної діяльності Л. Юзькова.

При цьому найбільш рельєфно конституційно-правові погляди проф. Л. Юзькова відобразилися насамперед у законопроектних роботах над, без перебільшення, доленосними для українського народу документами новітньої нашої історії — “Декларацією про державний суверенітет України” (1990), “Концепцією нової Конституції України” (1991) та першим офіційним проектом нової Конституції України (від 01.07.1992 р.) [6]. Саме в цих документах, керівником робочих груп по підготовці яких і був Л. Юзьков, а також в офіційних промовах та виступах вченого, в його наукових статтях про ці документи [7, с. 7–12; 8, с. 36–39; 9, с. 7–10], на наш погляд, найбільш яскраво власне і проявилось авторське бачення вченим інститутів прав та свобод людини, народовладдя (демократії), державної влади, парламентаризму, місцевого самоврядування, правової охорони конституції тощо.

Безперечно, одним із визначальних елементів системи конституційно-правових поглядів Л. Юзькова було його бачення змісту категорії “правового статусу людини і громадянина”. При цьому вчений, чітко поділяючи загальноновизнані в демократичному світі підходи щодо сутності цього надзвичайно важливого конституційно-правового інституту, спеціально наголошував на його засадах у майбутньому Основному Законі України. Такими, на думку вченого, мали б стати наступні положення: а) усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах; б) права і свободи, які закріплені в Конституції (тобто конституційні права і свободи), не є вичерпними і складають лише основу будь-яких інших прав і свобод людини та є фундаментальними за своєю політико-правовою природою; в) конституційні права і свободи ні за яких умов не можуть бути скасованими; може бути лише обмеження у здійсненні (реалізації) конституційних прав і свобод, але таке обмеження встановлюється виключно законом і має бути мінімальним та відповідати засадам демократичної держави. Згодом, згадуючи працю над розділом проекту Конституції України про права та свободи людини і громадянина, проф. Л. Юзьков говорив, що вони (робоча група) намагалися визначити кожне конституційне право людини і громадянина таким чином, щоб уникнути декларативності, передбачити конкретний юридичний зміст і умови дії цього права та чітко встановити можливі заборони і обмеження щодо його реалізації. Крім того, значну увагу вони також намагалися приділити безпосередньо юридичним гарантіям прав і свобод людини. А саме: по-перше, необмеженому судовому захисту усіх конституційних прав і свобод людини і громадянина; по-друге, закріпленню принципу презумпції невинуватості; по-третє, проголошенню недопустимості зворотної сили закону, який встановлює чи посилює відповідальність; по-четверте, встановленню персональної відповідальності усіх службових осіб за їхні діяння (дії і бездіяльність), що порушують чи обмежують права і свободи людини і громадянина; по-п’яте, передбаченням відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними діями держави, її органами чи службовими особами, а також у результаті злочинних посягань на життя, здоров’я і майно людини, інших осіб [8, с. 37].

Важливим чинником, який міг реально вплинути на забезпечення гідного становища людини і громадянина в сучасній державі, проф. Л. Юзьков вважав інститут громадянського суспільства. Саме тому в конституційному проекті від 1 липня 1992 року окремий розділ було присвячено громадянському суспільству. Головне юридичне навантаження цього розділу полягало в тому, щоб на конституційному рівні утвердити положення про те, що громадянське суспільство — це асоціація вільних і рівноправних людей, яка забезпечує узгодженість їхніх різноманітних інтересів на засадах самоорганізації і державно-правового регулювання. На думку Л. Юзькова, держава існує в такому суспільстві постільки, поскільки саме суспільство визнає необхідність певної, а саме демократичної і правової держави як такої. При цьому за таких умов держава підпорядковується громадянському суспільству, вона спрямовує свою діяльність на створення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості, держава не втручається у справи суспільства і лю-

дини, а лише за дорученням народу здійснює правове регулювання суспільних відносин, забезпечує належний порядок в суспільстві [8, с. 38]. Саме тому, наприклад, пропонувалося встановити, що власність в Україні є публічною і приватною: публічною власністю є державна і комунальна (муніципальна) власність; вся інша власність — приватна, і у приватній власності можуть бути засоби виробництва, інше майно будь-якого призначення, а також результати виробничої та інтелектуальної власності.

В питаннях організації державної влади вихідним (базовим) положенням була фундаментальна теза про те, що єдиним джерелом державної влади в Україні є український народ, який здійснює її як безпосередньо, так і через усю систему державних органів. При цьому від імені українського народу може виступати виключно парламент України. І жодна частина народу, як-то політична партія, організація, інше угруповання чи окрема особа, не може присвоювати право здійснювати державну владу.

Державна влада, на думку проф. Л. Юзькова, повинна реалізуватися виключно за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову владу. При цьому інших влад пропонувалося не визнавати, а звідси — усі державні органи мали б бути віднесені до тієї чи іншої названої гілки влади. Кожна влада при виконанні своїх функцій мала бути автономною і діяти у встановлених Конституцією України межах, а делегування функцій від однієї влади до іншої в принципі не повинно було допускатися [9, с. 8].

Так, в конституційному проекті від 1 липня 1992 року передбачалося, що законодавчу владу здійснюватимуть виключно Національні Збори України. Національні Збори України як парламент мали складатися із Ради Депутатів і Ради Послів. Пропонувалося, що Рада Депутатів і Рада Послів мають бути постійно діючими органами. Перша обирається у складі 350 депутатів терміном на 5 років; друга палата — Рада Послів — обирається також на 5 років по 5 Послів від Автономної Республіки Крим, кожної області і міста Києва. Депутати і Посли є рівноправними членами Національних Зборів. Обидві палати мали репрезентувати український народ і бути відповідальними перед виборцями. При цьому запровадження двопалатної структури майбутнього парламенту України, на думку вченого, мало б якомога повніше забезпечити врахування та узгодженість загальнодержавних і регіональних (самоврядних) інтересів. Крім того, передбачалося, що перехід на двопалатну систему парламенту дасть можливість домогтися необхідної професіоналізації при розробці, обговоренні та прийнятті законів, забезпечить в цьому процесі дію необхідних механізмів “стримування і противаг”, створить надійно працюючу систему реалізації парламентського контролю, виконання установчих та інших функцій Національних Зборів [6].

Виконавча влада за першим проектом нової Конституції України мала б посісти відповідальне місце в системі “противаг і механізмів стримування” між нею і законодавчою владою. Особливу роль в цьому плані мало б відіграти право Президента України розпускати Національні Збори. Але дія цього права Президента України повинна була бути насамперед похідною від дій самого парламенту: відповідно до конституційного проекту парламент за своєю ініціативою може ухвалити рішення про недовіру Президенту і проведення у зв'язку з цим всеукраїнського референдуму про дострокове припинення повноважень Президента України; якщо ж за наслідками референдуму, проведеного за ініціативою Національних Зборів, народ України висловить довіру Президенту України, парламент може бути розпущений Президентом України. Крім того, в плані забезпечення реально діючого механізму “стримування” виконавчої влади певну роль мав би відіграти інститут запитів до Президента України, які пропонувалося ухвалювати рішенням Національних Зборів чи їхніх Палат, процедура заслуховування на сесіях Національних Зборів доповідей Президента про внутрішнє і зовнішнє становище в Україні, можливість накладання парламентського вето на Укази Президента України, які суперечать Консти-

туції, процедура затвердження Національними Зборами нормативних Указів Президента з економічних та інших питань, не врегульованих законами України, усунення з посади Президента України в порядку імпічменту, який може бути застосований Національними Зборами України тощо.

Правосуддя, за конституційним проектом, повинно було здійснюватися виключно судами у формах конституційного, цивільного, кримінального та адміністративного судочинства. Таким чином, фактично пропонувалося ввести нову форму судочинства — конституційне судочинство. Основним призначенням останнього мав стати захист Конституції України, вирішення питань про відповідність (конституційність) законів та інших правових актів Основному Закону України. Цю функцію мав взяти на себе Конституційний Суд України. Передбачалося, що, окрім справ, які розглядатимуться за поданням Президента України, Голови Верховного Суду України, Голови Вищого Господарського Суду України та інших офіційних осіб і органів, Конституційний Суд України прийматиме до свого розгляду справи за скаргами окремих громадян (конституційні скарги). Конституційний Суд України мав би розглядати справи про конституційність законів та інших правових актів за скаргами громадян за умови, що справи, з приводу яких вони скаржаться, розглядалися загальними судами і по них прийняті остаточні судові рішення, і якщо громадяни вважають, що закон чи інший правовий акт, який було застосовано при вирішенні конкретних справ, суперечить Конституції України. Скарги громадян пропонувалося подавати до Конституційного Суду через омбудсмена (уповноваженого Національних Зборів у правах людини). Л. Юзьков вважав, що надання права громадянам звертатися до Конституційного Суду України є цілком виправданим в плані розвитку демократії та зміцнення гарантій прав людини [8, с. 39].

В системі конституційно-правових поглядів Л. Юзькова важливе місце займає також “інститут місцевого самоврядування”. Вчений, зокрема, вважав, що місцеве самоврядування мало б здійснюватися виключно населенням міст, селищ і сіл (територіальними громадами) безпосередньо або через обрані ним органи. При цьому система місцевого самоврядування мала б включати в себе міські, селищні і сільські ради, місцеві референдуми та інші форми територіальної самоорганізації населення, а безпосередньо органами місцевого самоврядування мали б стати міські, селищні та сільські ради. Міські, селищні і сільські ради мали б наділятися компетенцією, яка не могла бути змінена інакше як законом або договором, і у межах своєї компетенції вони мають діяти самостійно. Серед таких повноважень бачилися, наприклад, право розробляти та затверджувати бюджети відповідних населених пунктів, встановлювати передбачені законом місцеві податки і збори, здійснювати управління та розпоряджатися комунальною власністю. Регіональне самоврядування за конституційним проектом мало б здійснюватися населенням в межах областей (земель) і районів безпосередньо шляхом регіональних референдумів та через обласні (земельні) і районні ради.

Важливе місце в системі конституційно-правових поглядів Л. Юзькова займали положення щодо природи та змісту безпосередньо самого Основного Закону держави. Конституції України мала б належати найвища юридична сила. Її норми повинні були стати нормами прямої дії, і всі закони та підзаконні нормативно-правові акти не повинні були суперечити Основному Закону держави. Для забезпечення безперервності дії механізму правового регулювання суспільних відносин при переході від рівня “конституції” до рівня “законів” проф. Л. Юзьковим пропонувалося запровадити інститут “конституційних (органічних, номінальних та ординарних) законів” [9, с. 11]. А для самої Конституції України пропонувалося створити повноцінну систему правової охорони з її базовими (усталеними в демократичному світі) елементами, як-то інститутом конституційного контролю, спеціальною (жорсткою) системою внесення змін до конституції та конкретними прикладами

конституційної відповідальності (Президента України, депутатів парламенту, уряду, судів Конституційного Суду України, місцевих органів влади.

Коротко підсумовуючи викладене вище, можна говорити про те, що Леонід Петрович Юзьков був прихильником класичних підходів у визначенні сутності та змісту таких конституційно-правових категорій, як права людини, демократія, розподіл влади, парламентаризм, місцеве самоврядування, конституційна юстиція і т.д. Разом з тим, конституційно-правові погляди Л. Юзькова, як на наш погляд, можна вважати також яскравим прикладом українського “романтичного” конституціоналізму на початку 90-х років минулого століття.

Література

1. Хенкен Луис. Елементи конституціоналізму // Конституционное право. Восточно-Европейское обозрение, 1999.— №3.
2. Стецюк П. Про дефініцію “конституціоналізм” // Вісник Львівського університету. Серія юридична.— Львів.— 2004.— №39.
3. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: Монографія.— К.: Юридична фірма “Салком”; Юрінком Інтер, 2005.— 560 с.
4. Zagadnienia konstytucjonalizmu krajow Europy Srodkowo-Wschodniej / Pod redakc.Tadeusza Moldawy.— Warszawa, 2003.— 235 s.
5. Метельський Р.Е. Конституціоналізм Михайла Драгоманова.— Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— К., 1998.— 16 с.
6. Конституція України. Проект // Голос України.— 1992, 2 липня.
7. Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України.— В кн.: Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого; Упоряд. С. Головатий, Л. Юзьков.— К.: Право; Укр. Правнич. Фундація, 1995.— Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— 398 с.
8. Юзьков Л. Основні положення проекту нової Конституції України // Розбудова держави.— 1992.— №5.
9. Юзьков Л. На сторожі правових засад держави // Політика і час.— 1992.— №9-10.
10. Юзьков Л. Конституційні закони: утвердження концепції і становлення практики // Радянське право.— 1991.— №5.

ВЧЕНИЙ. ДЕРЖАВНИК. ОСОБИСТІТЬ

З Леонідом Петровичем Юзьковим доля звела нас на початку 60-х років минулого століття. Будучи головою науково-студентського товариства Київського державного університету імені Т.Г. Шевченка, в процесі ознайомлення з науково-студентськими товариствами факультетів, я одразу звернув увагу на студента юридичного факультету, який навіть в процесі навчання відрізнявся від інших студентів своєю цілеспрямованістю у досягненні мети. Це залишилося у нього на все життя, надало можливість здобути відмінну теоретичну підготовку, проявилось сміливістю у пошуках розв'язання складних питань юридичної науки.

Леонід Петрович закінчив університет на рік пізніше за мене, але ми майже одночасно вступили до аспірантури на кафедру державного та міжнародного права юридичного факультету університету.

На той час, у 1968 році, вийшов з друку перший в Україні підручник “Радянське державне право”, автором якого були відомі фахівці з цієї галузі права В. Цветков та С. Макогон, які одразу зіткнулися з розв'язанням складних питань теоретичного характеру: з'ясуванням єдності предмета державного права, державно-правових відносин тощо. Допомогу в цьому питанні їм надавав безпосередньо Л. Юзьков. Саме він наприкінці 60-х років ХХ століття звернувся до актуальної проблеми державного права — питання впровадження в організацію і функціонування державних органів, починаючи з місцевих рад, досягнень науки управління. Цим пояснюється науковий інтерес Леоніда Петровича — темою його дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук стали наукові основи вдосконалення системи виконавчо-розпорядчих органів місцевих рад. Саме він вперше в науці державного права розкрив зміст територіального і територіально-галузевого принципів побудови системи виконавчо-розпорядчих органів місцевих рад.

Означеній проблемі був присвячений і один із розділів монографії “Наука управління і місцеві ради”, що вийшла у світ у 1970 році, авторами якої були В. Цветков, Л. Юзьков та О. Фрицький. Ця праця була схвально зустрінута науковцями не лише в УРСР, а й в інших союзних республіках колишнього СРСР.

Наукові інтереси Л. Юзькова випереджували свій час. Так, у 80-х роках у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук він досліджував проблеми політичної системи на прикладі не лише СРСР, а й зарубіжних “буржуазних” країн. Саме це було однією з причин, через яку дисертація була піддана критиці у колишньому ВАК СРСР, що й стало причиною першого інфаркту Леоніда Петровича.

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

Період з 1991 року до дня прийняття Конституції України 1996 року, як відомо, був періодом поступового переходу від соціалістичної моделі до суттєво нової моделі, власливої демократичним країнам світу. Відбувався цей перехід шляхом внесення змін і до-

повнень до Конституції УРСР відповідними законами, активну участь у підготовці яких брав Леонід Петрович.

Паралельно з цими процесами відбувалася і підготовка проектів майбутньої конституції України на підставі Концепції нової Конституції, ухваленої Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 року, авторами якої були В. Копейчиков та Л. Юзьков. На основі Концепції були підготовлені три проекти нової Конституції України, серед яких і власний проект Леоніда Петровича від 30 жовтня 1993 року, що був орієнтований на парламентсько-президентську республіку з досить обмеженими повноваженнями Президента України і посиленням позицій Верховної Ради, котра могла проводити розслідування і слухання з будь-яких питань, що стосувалися інтересів держави і суспільства. Найголовнішою метою Л. Юзьков вважав створення в Україні правової бази для демократичної держави. Цій ідеї Леонід Петрович віддав багато сил, знань, професійного вміння та здоров'я.

Безумовно, перелік вищезазначених нормативно-правових актів, автором яких був Л. Юзьков, були вагомою підставою для обрання його народним депутатом України. Але, на жаль, цього не сталося, а недалекоглядні традиції щодо юристів-науковців зберігаються і в сучасних умовах: їх не висували на вибори до парламенту як за радянської доби, так і в сучасний період; нерідко наукові праці, думки таких учених використовують у своїх виступах особи, які часто-густо взагалі не мають ґрунтовної освіти в певній галузі знань.

Леонід Петрович активно опікувався питаннями розвитку науки конституційного права, досить часто як особисте сприймав державні справи, дуже переживав за їх стан, що, безумовно, негативно відбилося на його самопочутті. Обрання його у 1992 році Головою Конституційного Суду України, труднощі розбудови цього важливого для конституційної держави інституту, практично недієздатність цього органу також негативно вплинули на стан його здоров'я.

Насамкінець, на мій погляд, Л. Юзьков був не тільки романтиком розбудови незалежної України, але й вважав, що її основою має бути міцна і юридично науково обґрунтована правова база, складовою якої повинно бути конституційне право України.

По-друге, як людина, яка особисто знала Л. Юзькова протягом багатьох років, можу стверджувати, що він був одним з небагатьох теоретиків цієї галузі права, оскільки і конституційне право має свою історію, теорію, яка відмінна від загальної теорії держави і права. Вважаю, що до таких теоретиків слід віднести і доцента юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка В. Мелашенка.

Безумовно, досить позитивно, що 70-річчя від дня народження першого Голови Конституційного суду України Л. Юзькова — визнаного в усьому науковому світі вченого-конституціоналіста, державного та громадського діяча відзначається в державі згідно з Указом Президента України та розпорядженням Кабінету Міністрів України на державному рівні, однак було б краще, коли б аналогічні заходи щодо вшанування відбувалися при житті таких творчих особистостей, як Л. Юзьков.

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У серпні 1992 р. разом з Л. Юзьковим я брав участь у міжнародній науковій конференції, яка проходила у Мюнхені (Німеччина) і була присвячена обговоренню проблем, пов'язаних з розробкою проекту Конституції України. Л. Юзьков, який на той час вже був Головою Конституційного Суду України, виступав з доповіддю про хід підготовки проекту Конституції України 1992 року та її принципові засади. Він говорив про проект, який не був достатньо досконалим і у подальшому не отримав реалізації. Значною мірою це було пов'язано з проблемністю проекту, контроверсійністю багатьох його положень. У безспірності цих положень, на мій погляд, не був переконаний і Л. Юзьков, який до того очолював Робочу групу Конституційної комісії, що підготувала даний проект Основного Закону.

Багато з цих проблем становлять теоретичний інтерес і в наш час у світлі чергової конституційної реформи в Україні.

1. Проблема співвідношення політики і права у контексті організації публічної влади. Публічна (державна) влада є зліпком структурної і культурної багатоманітності відповідного суспільства. Невизначеність процесів українського державотворення зараз, головним чином, стосується координат: держава — громадянське суспільство; держава — особа; демократія — авторитаризм тощо. У цьому контексті слід насамперед визначитися з місцем та роллю політики і права у вирішенні відповідних проблем. Ці явища нерідко гіпертрофують у контексті їх співвідношення. Саме тому одні автори намагаються обґрунтувати пріоритет політики перед правом, а інші — права перед політикою.

Проте співвідношення у системі “політика — право” є більш складним. Фактично — це діалектичне співвідношення між змістом і формою. Політики на наукових засадах мають визначати стратегію державотворення і правотворення, своєчасно порушувати питання про необхідність правового регулювання тих або інших суспільних відносин. Що ж стосується права, то воно є одним з найважливіших засобів реалізації політики держави. Іншими словами, динамічний і суперечливий політичний процес (зміст) стабілізується та упорядковується правовою системою (формою), концентрованим вираженням якої в сучасних умовах виступає конституція держави.

Питання, отже, полягає не у пріоритетах в системі “політика — право”, а в оптимальному взаємопроникненні відповідних категорій з метою досягнення загальної мети. На жаль, наші реалії у цьому питанні далекі від задовільних. Правовий егоїзм і нігілізм, корупція і злочинність, панування так званої “політичної доцільності” у вирішенні суспільних питань свідчать про нагальну потребу у формуванні правової політики держави, зміщенні акцентів у співвідношенні “політика — право” у напрямі права.

На глобальному рівні нерівномірність розвитку різних складових міжнародного співтовариства зумовлює суперечності між законом та правом, що набувають двох форм. Перша — коли закон не є правовим або держава в принципі не визнає міжнародних правових норм. Друга форма виникає в результаті визнання державою примату міжнародного права, але можливостей для його реалізації немає. В цьому випадку вирішення проблеми слід шукати виключно у політичній сфері.

На рівні національних держав, особливо у випадку перехідних суспільств, типовою є ситуація, коли дотримується буква, проте ігнорується дух закону. Вказана суперечність знаходить своє вираження у протиріччі між двома принципами — верховенства закону та верховенства права. Таке протиріччя особливо загострюється у випадку готовності громадян захищати свої інтереси, що продемонстрували події в Україні 2004 року. Як правило,

обов'язок вибору на користь принципу верховенства права або закону здебільшого покладається на органи судової влади. Проте в момент інтенсивного визрівання громадянського суспільства суди також перебувають під активним тиском громадської думки. Отже, розв'язання суперечностей між правотворчістю та праворозумінням, між правотворчістю та правореалізацією також значною мірою залежить від особливостей політичного розвитку країни.

Між еволюційним та стрибкоподібним сценарієм трансформації Україна вибрала останній, що зумовило особливості політико-правової системи країни. Оскільки держава не була готова до реалізації тих правових норм, вибір на користь яких вона проголосила, то вони перетворилися на ідеологічні цінності, а не на реальні інструменти управління країною. Такий ідеологічний вибір на користь певної правової, політичної, економічної системи не означав чіткого визначення вектора суспільного розвитку, оскільки значною мірою був зумовлений не внутрішніми передумовами, а зовнішнім тиском. Крім того, він прискорив темпи розпаду старої соціальної системи, традиційних соціальних зв'язків. В результаті держава, політикум стають знаряддям об'єктивації не загальносуспільних, а корпоративних інтересів політичних груп.

Більше того, дезінтеграція відбувається і в середовищі самого політичного класу, що веде до жорсткої внутрішньокласової боротьби. Тому закони, видання яких є функцією органів державної влади, віддзеркалюють не зроблений раніше ідеологічний вибір на користь тієї чи іншої системи права, а корпоративні інтереси політичних еліт.

З такої ситуації є кілька можливих варіантів виходу. Перший — розпад держав у результаті переважання відцентрових тенденцій над доцентровими (СРСР, Югославія, Чехословаччина). Другий варіант передбачає можливість зміцнення реінтеграційних чинників, коли еліти укладають між собою угоду, в результаті чого постає плюралістична політична система, або одна чи кілька елітних груп підпорядковують собі інших, створюючи підвалини політичної диктатури. Проте жодна з цих форм політичного устрою не є остаточною, і варіант вибору розв'язання суперечностей між правом, політикою та владою залежить від особливостей суспільного розвитку.

Ці особливості, а також традиції та менталітет значною мірою визначають характер співвідношення між державною і правовою політикою. Завдяки останній відбувається юридична легітимація, закріплення та здійснення владної діяльності держави та її органів у всіх сферах суспільних відносин. При цьому держава розглядається не як недосяжний праву суб'єкт, а як суб'єкт, відповідальний за реалізацію правової політики.

Як державна, так і правова політика сучасної України повинна розвиватись та здійснюватись на основі спільних принципів, закладених Конституцією України, а саме: соціальної обумовленості, поєднання інтересів громадянина і держави, стабільності та передбачуваності, гуманності, справедливості, наукової обґрунтованості, легітимності, демократизму, гласності, пріоритету прав людини і громадянина, відповідності сучасним міжнародним стандартам.

Діалектика взаємозв'язку державної і правової політики проявляється в тому, що зміцнення державності неможливе без посилення її правової основи. В цьому сенсі серед усіх напрямів діяльності держави правова політика відіграє в Україні вирішальну роль, оскільки економічному, соціальному, культурному розвитку нашого суспільства явно бракує надійної та повної правової основи. А отже, лєвова частка недоліків, які виявляються в процесі реалізації державної політики, обумовлена незадовільним станом її правового забезпечення.

Специфічною рисою правової політики у перехідний період є необхідність активної діяльності держави у напрямі створення законодавчої бази ринкових відносин, умов, які б стимулювали розвиток виробництва, різноманітних форм власності, демократизацію по-

літичного життя, розвиток політичного плюралізму і багатопартійності, формування стабільної державності, зміцнення правопорядку і правосуддя, реалізацію у відносинах між громадянами і державою принципів соціальної справедливості, взаємної поваги і відповідальності. Тому серед усіх складових правової політики законодавча політика — планування законотворчих дій, розробка і прийняття законів вищим представницьким органом влади — набуває першочергового значення, оскільки відсутність необхідних законів, а отже, відсутність чітко визначених юридичних норм, які б регулювали конкретні суспільні відносини, обумовлює невизначеність і поступову стагнацію реформаційних процесів.

Набуваючи втілення у прийнятих законах, кодексах, інших важливих нормативно-правових документах, правова політика сучасної України, крім захисту демократичного конституційного ладу та забезпечення прогресивного розвитку суспільних відносин, має бути спрямована на підвищення рівня правової культури населення і формування “правової ідеології”. В основі такої ідеології, яка стосовно суспільства функціонує як своєрідна модель сприйняття права, має лежати повага до права, знання і визнання фундаментальних правових цінностей, внутрішнє переконання у необхідності дотримання встановлених правових норм.

Загалом сучасна правова політика покликана виконувати досить складне завдання. З одного боку, забезпечувати та підтверджувати авторитет, легітимність і стабільність державної влади, а з іншого — формувати правове суспільство, сприяти становленню і вкоріненню у суспільній свідомості сучасної правової парадигми, яка дає можливість уникнути небезпеки правового нігілізму і правового ідеалізму.

Важлива роль правової системи у перехідний період змушує детальніше проаналізувати її реальний стан. Тут слід констатувати, що в нашій державі існує розрив між прийнятими законами і механізмами їхньої реалізації, зміст законодавства не відповідає новим соціальним реаліям, економіці перехідного періоду, багато нормативно-правових актів мають декларативний характер, особливо це стосується соціальної сфери. Зрілість демократії, стан державності та ефективність правового регулювання значною мірою залежать від становища, яке людина займає в суспільстві, від того, наскільки режим суспільного життя, правова система враховують її потреби, інтереси, реально визнають людський вимір політики та права вищою соціальною цінністю, провідним системоутверджуючим принципом.

Виходом із нинішньої ситуації може бути кодифікація соціального законодавства відповідно до європейських стандартів, що сприятиме не лише розвитку вітчизняної моделі соціальної держави, а й інтеграції України до європейської спільноти.

Соціально-правова держава прагне посилювати мотиваційно-імперативний вплив права. Громадянська активність має бути правомірною, морально виправданою, суспільно корисною. Дійсна правова активність передбачає певний ступінь компетентності суб'єкта з питань права, необхідний рівень правової культури. Тільки на цій основі особа може усвідомлювати дійсне призначення права, його цінність, необхідність, місце і роль у житті суспільства.

Найяскравіше уся складність та суперечність зв'язків між політикою, правом та владою проявляється у переломні моменти розвитку суспільства, до яких в умовах трансформації можна віднести політичну реформу. В умовах перехідних систем за відсутності розвиненого громадянського суспільства, міцних демократичних інститутів, сталих демократичних традицій політичні реформи не обмежуються трансформацією форми державного правління, а здійснюють революційний вплив на більшість інших підсистем політичної системи. Відповідно відбувається перетворення й інших форм політичних систем (держав), зокрема політичного режиму.

Мета політичної реформи у перехідних суспільствах з огляду на її комплексність та масштабний вплив на усі інші сфери суспільного життя принципово відрізняється від

мети політичних реформ у сталих суспільствах. Метою таких змін є не лише забезпечення керованості суспільними процесами, а й надання динамізму суспільному розвитку, реформування політичної системи таким чином, щоб вона могла стимулювати необхідні для суспільства реформи.

Основною причиною початку дискусій щодо проведення політичної реформи в Україні стали негативні риси існуючої централізованої форми держави: нездатність правлячої бюрократії стимулювати суспільні реформи та необхідність становлення такої політичної системи, яка могла б виконати це завдання. Спочатку декларувався комплексний характер проведення даної реформи. Але суперечності самого процесу її проведення призвели до втрати комплексного підходу до її реалізації. Разом з тим намітилися обмеження нинішнього етапу політичної реформи виключно змінами у формі державного правління та механізмі формування органів державної влади (серед них у виборчому законодавстві).

Водночас на даному етапі були “втрачені” такі аспекти, як реформа місцевого самоврядування, судової системи, зокрема Конституційного Суду України, тощо. Крім того, у законодавство були закладені істотні суперечності, зокрема між закріпленням сфер відповідальності глави держави та відсутністю у нього низки необхідних важелів впливу на суспільні процеси. Реформа місцевого самоврядування була обмежена змінами виборчого механізму формування органів місцевого самоврядування.

Вибірковість проведення політичної реформи на початку XXI ст., а також деякі політичні реалії, серед яких жорстка конкуренція між політичними елітами, ціннісний розкол у самому суспільстві надзвичайно актуалізують загрози, які може нести нова форма правління для суспільного розвитку. Серед цих загроз і небезпека становлення парламентського авторитаризму, “адміністративної” партократії, а також загроза дестабілізації суспільно-політичного розвитку.

Сьогодні можна стверджувати, що положення політичної реформи, які вступили в силу з початку 2006 року, створили передумови еволюції політичного режиму в бік “поліархичності”. Проте така еволюція є лише одним з вірогідних сценаріїв. Водночас можливі й інші, серед яких загроза нового централістського режиму або дестабілізації, стримування розвитку політичної участі широких верств громадян.

Вірогідність того чи іншого сценарію залежатиме, зокрема, від таких чинників: ступеня готовності політичних угруповань до консенсусного вирішення проблем, які виникатимуть у їхніх відносинах; демократизації політичних партій; збільшення критичної маси в середовищі політичної еліти для проведення необхідних суспільних реформ.

Проблема оптимізації співвідношення політики і права зараз набуває особливо значення у контексті “канонізованої” Президентом України чергової конституційної реформи. Утворена у грудні 2007 року. Національна конституційна рада має підготувати концепцію системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин і проект нової редакції Конституції України. Цілком зрозуміло, що зробити це буде не просто, зважаючи на складну суспільно-політичну ситуацію в країні. Не випадково Національна конституційна рада з самого початку забуксувала і фактично нічого не зробила для виконання покладених на неї завдань.

2. Проблема стратегії державного розвитку. Вона зумовлена відсутністю такої стратегії. За цих умов наші часткові реформи натикаються на перешкоди більш загального, методологічного характеру, кружляючи навколо питання: “Що будемо?”. Внаслідок цього ми не спромоглися прийняти Закон про засади внутрішньої і зовнішньої політики держави, що прямо впливає з чинної Конституції України (п. 5 ст. 85). Немає у нас і відповідної програми чи концепції. Відсутність стратегічної мети негативно позначається на проведенні державно-правових реформ. Не випадково жодна з них (адміністративна, судово-правова, адміністративно-територіальна, місцевого самоврядування тощо) не була

доведена до кінця. З цим значною мірою пов'язані і наші блукання у пошуках оптимальної моделі Конституції України в сучасний період.

3. Проблема взаємодії держави і громадянського суспільства. Така взаємодія є процесом з двостороннім рухом. Суспільство як саморегулююча система є визначальною конститувантою держави. У свою чергу, остання як організація державної влади має відповідні важелі впливу на суспільство. При цьому чим розвинутіша держава, тим більш розвинутим є і суспільство, і навпаки.

В сучасний період, коли громадянське суспільство у нас ще не склалося, а його інститути не отримали належного розвитку, роль держави особливо важлива для формування такого суспільства. Саме держава покликана сприяти розвиткові ініціативи і самодіяльності громадян, залученню суспільства до процесів перетворень. На цій основі має досягатися злагода у суспільстві і державі.

На жаль, у чинній Конституції України громадянське суспільство навіть не згадується. Залишився під парламентським сукном і проект Закону “Про громадянське суспільство”.

На мій погляд, у майбутній Конституції слід було б закріпити мету побудови в Україні громадянського суспільства, а також принципи взаємодії такого суспільства з державою. Це сприятиме реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними і громадянськими справами.

4. Проблема поділу і взаємодії влад. Тут у нас є чимало перекосів. Ми зациклилися на президентсько-парламентській чи парламентсько-президентській формі правління, хоч межа між ними носить умовний характер.

По-суті, у більш-менш чистому вигляді можна говорити про *президентську* чи *парламентську* республіку. На доктринальному рівні головним критерієм для їх розмежування є правило про те, *хто і як формує уряд*. У президентській республіці це робить президент, у парламентській — парламент. Але на практиці з цього правила є багато винятків. Зокрема, у таких парламентських країнах, як Австрія, Німеччина, Греція, Нідерланди, Латвія тощо, глава уряду призначається главою держави.

Ще більшою строкатістю відзначаються президентсько-парламентські чи парламентсько-президентські республіки. Їх доцільніше тому називати *республіками змішаного типу*, до яких відноситься і Україна. Для них важлива не сама назва (президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська), а чітке розмежування компетенції між різними гілками влади. Під цим кутом зору в оновленій Конституції України доцільно було б, на мій погляд, по-перше, доповнити три гілки влади *четвертою* — контрольно-наглядовою (органи прокуратури, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата та ін.) і, по-друге, включити норму про *взаємодію* цих гілок влади до Конституції України.

Слід також мати на увазі, що Конституція — не безмірна рукавичка. В ній можуть вміститися тільки принципові засади, що стосуються повноважень органів державної влади та гармонізації цих повноважень. Все інше має знайти відображення у законах про ці органи. Це, зокрема, *закони про Президента, Кабінет Міністрів і Верховну Раду України, органи місцевого самоврядування* тощо.

5. Проблема українського парламентаризму. Вона обумовлена тим, що український парламентаризм зараз опинився в Україні, за боксерською термінологією, у стані нокдауну. І сталося це не внаслідок об'єктивних, а суто суб'єктивних причин. Виявилось, що парламент легко розпустити, але важко зробити його ефективно діючим. Сталося це значною мірою внаслідок завчасного переходу до пропорційної системи виборів без розвинутої системи багатопартійності. При цьому за роки незалежності ми випробували усі відомі у світі системи виборів. Розпочали з мажоритарної, продовжили мажоритарно-пропорційною і дійшли до суто пропорційної. Пройшли шлях від самої демократичної до

самої олігархічно-бюрократичної системи. І маємо на виході труби неефективно діючий парламент і такі ж місцеві ради.

До речі, зараз вибори до парламентів у понад 80 країнах відбуваються за мажоритарною, у 50 країнах — за пропорційною, а в решті — за змішаною системами. А ми не можемо домовитися навіть про відкриті списки. Тут є над чим задуматися нашим політикам.

Доцільно також обмежити депутатську недоторканність тільки парламентською діяльністю, скасувати більшість депутатських пільг, встановити, що одна і та ж особа не може бути депутатом більше двох строків підряд, передбачити відповідні механізми контролю з боку виборців за діяльністю обраних ними депутатів тощо.

Це вимагає як внесення відповідних змін до Конституції України, так і радикального реформування виборчого законодавства. Йдеться, зокрема, про прийняття нового і єдиного Виборчого кодексу України замість численних і дублюючих один одного законів.

6. Проблема судової реформи. Вона обумовлена тим, що на сьогодні судова влада майже повністю паралізована. Тут і корупція, і тяганина і винесення необґрунтованих рішень тощо.

Внаслідок непродуманих реформ ми створили такого судового монстра, у численних апеляційних і касаційних лабіринтах якого пересічному громадянину немає чого робити. Загальноєвропейський принцип доступу до правосуддя у нас практично не діє.

У нас близько 8 тисяч судів і 45 тисяч суддів. Щороку надходить понад 6 млн справ. При цьому господарські і адміністративні суди мають по 4 інстанції. Цього не можуть собі дозволити навіть такі багаті країни, як США і Німеччина.

У контексті оновлення Конституції слід спростити систему нашого судочинства, зробити її максимально доступною для громадян. Варто скасувати норму ст. 126 чинної Конституції про те, що судді обіймають посади безстроково. Не виправдав себе квотний принцип формування Конституційного Суду України. Сумнівною є й конституційна норма про те, що рішення Конституційного Суду “є остаточними і не можуть бути оскаржені”.

На завершення кілька слів про проблему формування нової політичної еліти, з чим пов’язана якість політичної влади. Власне, такої еліти у повному її розумінні у нас немає, але є її правлячий олігархічний зріз.

Фактично у сфері політики зараз “правлять бал” не професіоналізм і порядність, а власні інтереси і посади. Хіба не про це, наприклад, свідчить той факт, що в нашому парламенті кількість депутатів-юристів стабільно складає близько 10 відсотків, в той час як за кордоном цей показник сягає 50 відсотків. Для виправдання нездатності наших міністрів та інших високих посадовців здійснювати професійно відповідні функції був запозичений для них жупел “політичних фігур” з особливим правовим статусом. Непрофесіоналізм і безвідповідальність заповнили нашу управлінську сферу. І тут не допоможе ніяка Конституція. Тут потрібні рішуча воля держави і світоглядні зміни бачення ролі і місця політичної еліти в нашому суспільстві.

**МОДЕРНА
І ПОСТМОДЕРНА ДОКТРИНИ
УКРАЇНСЬКОГО
КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ
НА РУБЕЖІ ХХ–ХХІ ст.**

1. Доктрина конституційного ладу України

А. Головін, В. Годованець

РАДА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ — ДЕЯКІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ

За роки незалежності України сформована правова база забезпечення її національної безпеки. Це, в першу чергу, стаття 17 Конституції України, якою, зокрема, встановлюється, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України; забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом; Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності; держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей; на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом; на території України не допускається розташування іноземних військових баз.

Основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності конкретизуються і деталізуються Законом України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року №964-IV [3].

Національна безпека (за цим Законом) означає захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. Національні інтереси — життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток. Загрози національній безпеці — наявні та потенційні можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Перелік загроз національним інтересам і національній безпеці України, встановлений статтею 7 цього Закону, дуже широкий і охоплює чи не всі сфери життєдіяльності держави і суспільства. Такими ж всеохоплюючими, мабуть, є і основні напрямки державної політики з питань національної безпеки, визначені статтею 8 цього Закону.

Суб'єктами забезпечення національної безпеки згідно з статтею 4 цього Закону виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та об'єднання громадян. В числі зазначених суб'єктів чільне місце посідає Рада національної безпеки і оборони України, конституційний статус, завдання, функції, повноваження і склад якої, незважаючи на їх врегулювання Законом України “Про Раду національної безпеки і оборони України” [4], викликають постійні дискусії і суперечки серед політиків, політологів, науковців від часу її створення.

Їх, зокрема, порушують Горбулін В., Кінах А., Левицька М., Лемак В., Лисицин Е., Марчук Є., Розумний М., Селіванов В., Серьогіна С., Сушинський О., Шестопапов К. та ін.

Ці питання дискутувалися різною мірою і при розгляді у Конституційному Суді України справи за конституційними поданнями 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про склад Ради національної безпеки і оборони України”, який завершився 22 квітня 2008 року прийняттям Рішення №9-рп/2008 (справа №1-10/2008) [6].

Аналіз монографій і публікацій зазначених вище авторів дає підстави стверджувати про неоднозначність їх підходу до правової оцінки такої конституційної категорії, як Рада національної безпеки і оборони України.

Насамперед виникають питання: вона є допоміжним органом при Президентові України чи державним органом зі спеціальними повноваженнями, який очолює Президент України як глава держави? Вона є колегіальним чи єдиноначальним органом? Вона є установчим, координаційним чи контрольним органом?

Перше. Відповідні положення Конституції України, закони України “Про основи національної безпеки України”, “Про Раду національної безпеки і оборони України” та інші на ці запитання повної відповіді не дають.

Автори підручника “Адміністративне право України” відносять Раду національної безпеки і оборони України до групи державних органів, які, формально не визначені як органи виконавчої влади, все ж таки за спрямованістю своїх функцій і повноважень вочевидь тяжіють саме до сфери державного управління, тобто відносять їх до специфічних державних органів. Вони підкреслюють, що Рада як орган при Президентові України є самостійним структурним утворенням і відповідно до статті 107 Конституції України є суб’єктом державно-управлінського впливу на органи виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони [7, 239–240].

Автори підручника “Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні”, підкресливши, що Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, наголошують, що вона є саме тим органом, де в результаті колегіального обговорення між вищими посадовими особами, відповідальними за стан обороноздатності та національної безпеки, формулюються відповідні політичні рішення, які потім втілюються в укази глави Української держави [8, 313–314], і у той же час називають його допоміжним, але вкрай важливим органом [8, 317]. Думки про Раду національної безпеки і оборони України як про допоміжний орган глави держави дотримується Серьогіна С. Вона вважає, що Рада національної безпеки і оборони України займає особливе місце серед допоміжних органів глави держави [9, 238].

Сушинський О., підкресливши, що “трактування Ради національної безпеки і оборони України як органу держави, зокрема органу державної влади, як державного органу, як специфічного державного органу, як якогось допоміжного органу тощо, є ознакою проблемності питання про її конституційно-правовий статус”, здійснивши ґрунтовний, на наш погляд, аналіз функцій, повноважень, організації діяльності Ради, прийняття нею рішень і таке інше, доходить висновку, що Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом щодо усієї системи органів здійснення державної влади та її окремих елементів, а також контролюючим органом щодо усієї системи органів здійснення виконавчої влади та її окремих елементів з питань національної безпеки і оборони. На його думку, це означає, що жоден з органів здійснення державної влади не може бути поза координаційним, а орган здійснення виконавчої влади ще й поза контролюючим впливом Ради національної безпеки і оборони України, хоча дещо й сумнівається у такому твердженні, оскільки частину другу статті 107 Конституції України можна трак-

тувати як уточнення чи розвиток частини першої цієї статі. Отже, стверджує Сушинський О., функцією “координації” законодавець (очевидно, конституціодавець.— А.Г., В.Г.) концептуалізував Раду національної безпеки і оборони України як орган, який діє в системі органів одного організаційно-правового рівня, і загалом, що Рада національної безпеки і оборони України має бути детермінована або як орган у системі органів здійснення президентської влади, яку Президент України може або зобов’язаний утворити, або як орган здійснення державної влади відповідного функціонального напрямку тощо [10, 23–32].

Згідно з пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Раду національної безпеки і оборони України (за її функціями, повноваженнями і компетенцією) аж ніяк не можна віднести до консультативних, дорадчих чи інших допоміжних органів. Це орган встановлений Конституцією України (конституційний орган), а не Президентом України. Президент України цей конституційний орган очолює (пункт 18 частини першої статті 106 Конституції України), є його головою (частина третьої статті 107 Конституції України). Конституція однозначно проголошує, що цей орган є “координаційним з питань національної безпеки і оборони” (частина перша статті 107 Конституції України). Ми зумисне не продовжуємо цю норму до кінця, оскільки хочемо підкреслити, що це продовження (“при Президентові України”) у Конституції, мабуть, може бути зайвим (деякі аргументи з цього приводу див. далі). При цьому можна погодитися з думкою Сушинського О. про те, що “надання Раді національної безпеки і оборони України статусу “при” створює режим певної правової невизначеності”, що це має бути орган державної влади або орган якоїсь гілки влади, наприклад, центральний орган виконавчої влади [11, 150].

Зазначене дає підстави стверджувати, що Рада національної безпеки і оборони України є самостійним державним органом і цілком справедливо, що Закон України “Про основи національної безпеки України” відніс його до самостійних суб’єктів забезпечення національної безпеки як і Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України тощо (стаття 4 Закону), а Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” передбачає, що для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України за її рішенням в рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи (стаття 14 Закону).

З положень статті 107 Конституції України випливає, що Рада національної безпеки і оборони України є колегіальним, а не єдиноначальним органом. Адже згідно з частиною сьомою цієї статті саме Рада національної безпеки і оборони України приймає рішення, а не Президент України як її голова, а ці рішення вводяться в дію указами Президента як глави держави, а не як її голови. Рішення Ради національної безпеки і оборони України, встановлює Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, приймаються не менше як двома третинами голосів її членів (частина перша статті 10 Закону). Президент України як голова Ради бере участь у голосуванні як і будь-який її член.

І в статті 107 Конституції України, і в Законі України “Про Раду національної безпеки і оборони України” термін “колегіальний” відсутній. Він мав би мати місце, так видається, хоча б у профільному законі. Прикладом тут можуть слугувати такі конституційні органи, як Кабінет Міністрів України, Вища рада юстиції, стосовно яких у Конституції України також не зазначається, що вони є колегіальними органами. Але згідно з частиною третьою статті 3 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” “Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення

питань на його засіданнях”. Колегіальним органом, згідно з частиною другою статті 1 Закону України “Про Вищу раду юстиції”, є Вища рада юстиції.

Те, що Рада національної безпеки і оборони України є координаційним та контролюючим органом впливає безпосередньо з частин першої, другої статті 107 Конституції України, тому ні в кого, як засвідчує аналіз багатьох публікацій, сумнівів не виникає. Очевидно, що Рада є також органом установчим, особливо зважаючи на її функції та повноваження, встановлені Законом України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Питання конституційного статусу Ради національної безпеки і оборони України, конституційного і законодавчого регулювання її діяльності, її складу та інші стали частіше порушуватися науковцями, політиками, політологами саме останнім часом, що свідчить, мабуть, про усвідомлення ними важливості цього конституційного органу в побудові суверенної і незалежної Української держави і розуміння проблем, які мають місце в його діяльності. Але варто зауважити, що мають місце і пропозиції відмовитися від “функціонування Ради національної безпеки і оборони як владної інституції, яку очолює та формує Президент України і якій підконтрольні органи виконавчої влади, у тому числі Уряд” [12].

Для молодого Української держави національна безпека як система державних заходів, спрямованих на захист національних інтересів і гарантування безпеки особи, суспільства, держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності, — це основа основ її становлення і подальшого розвитку. До цього процесу мають бути активно залучені всі без виключення суб’єкти забезпечення національної безпеки.

Друге. Важливо з’ясувати, чи положення пункту 18 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з яким Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, є функцією чи повноваженням Президента України.

Терміни “функції Президента України” і “повноваження Президента України” законодавчо не визначені. Не містять їх науково-юридична та енциклопедично-довідкова література. Ми будемо виходити з визначення терміна “функції держави” — як основних напрямів або видів діяльності держави, які виражають її суть і призначення, роль і місце в суспільстві [13, 313]. Тобто функції Президента України — це основні напрями та види його діяльності.

“Повноваження — сукупність прав і обов’язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку, для здійснення покладених на них функцій” [14, 590]. Отже, вважаємо, що повноваження Президента України — це сукупність його прав і обов’язків, закріплених Конституцією України, для здійснення покладених на нього функцій.

Стосовно органів державної влади термін “функції” в Конституції України не вживається, а термін “повноваження” вживається кілька разів. Наприклад, стаття 85 Конституції України встановлює повноваження Верховної Ради України (вона починається зі слів “до повноважень Верховної Ради України належить”), статті 150, 151, пункт 28 частини першої статті 85, стаття 159 Конституції України встановлюють повноваження Конституційного Суду України (стаття 150 починається зі слів “до повноважень Конституційного Суду України належить”). Функції Верховної Ради України впливають зі змісту Розділу IV — Верховна Рада України. Такими є законодавча, установча та контрольна функції.

То все ж таки, встановлене положенням пункту 18 частини першої статті 106 Конституції України є функцією чи повноваженням Президента України? Як прийнято вважати, ця стаття визначає чи встановлює повноваження Президента України, хоча вона не починається зі слів “до повноважень Президента України належить”, а термін “повноваження”

в ній вживається тричі (пункт 31 частини першої, частина друга, частина четверта). Постає закономірне питання: чому конституцієдавець не застосував до конституювання повноважень Президента України формулу, застосовану до повноважень Верховної Ради України і Конституційного Суду України? Вважаємо тому, що стаття 106 Конституції України містить не тільки повноваження Президента України, але й деякі функції. Зокрема, функції Президента України передбачають такі норми: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (пункт 1 частини першої); представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю (пункт 3 частини першої); є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони (пункт 17 частини першої статті 106).

Функції Президента України встановлені також статтею 102 Конституції України: Президент України є главою держави і виступає від її імені (частина перша); Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга).

Якби в Конституції України не було норми “Президент України здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави” (пункт 17 частини першої статті 106), то норму про те, що Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, треба було би віднести до функцій Президента України. А так можна зробити висновок, що очолювання Президентом України Ради національної безпеки і оборони України є одним з його повноважень при здійсненні ним керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави.

Такий же висновок роблять С. Лисенков та Є. Тихонова, але виходять при цьому з іншої функції Президента України. Вони стверджують, що як гарант державного суверенітету Президент України зобов’язаний забезпечувати державну незалежність України та її національну безпеку, тому наділений відповідними конституційними повноваженнями: є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, інших збройних формувань, очолює Раду національної безпеки і оборони України [15, 243].

Потребує науково-юридичного аналізу питання про те, для чого конституцієдавець фактично відтворив чи повторив норму пункту 18 частини першої статті 106 частиною третьою статті 107 Конституції України. Порівняємо їх: “Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України”, “Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України” — очолювати, очолити, якраз і означає бути на чолі кого-, чого-небудь, керувати кимсь, чимсь [16, 835]. Тобто очолює і є головою — це одне і те ж саме. Судячи з редакції частини четвертої статті 106 Конституції України, встановлене пунктом 18 частини першої цієї статті є повноваженням Президента України. Але ж його повноваженням також є, наприклад, встановлене частиною сьомою статті 107 Конституції України положення про те, що Президент України вводить в дію своїми указами рішення Ради національної безпеки і оборони України. З того, що Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, ще не випливає, що Рада приймає рішення. То які ж акти Президента України відповідно до частини четвертої статті 106 Конституції України, видані в межах повноважень, передбачених пунктом 18 частини першої цієї статті, скріплюються підписами Прем’єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання? Чи не є, загалом, цей пункт зайвим у частині першій статті 106 Конституції України та посилання на нього у частині четвертій цієї статті?

Висловимо при цьому деякі міркування з приводу скріплення підписами актів глави держави (у Конституції України застосовується саме термін “скріплення підписами”, а в конституціях інших країн світу — термін “контрасигнування”, який означає “скріплення

підписами глави уряду або уповноваженим на це членом уряду акта глави держави” [17, 397]).

Проведений Конституційним Судом України порівняльно-правовий аналіз норм Конституції України щодо ініційованих народними депутатами України у конституційних поданнях питань у згаданій вище справі №1-10/2008 (конституційності формування персонального складу Ради та порядку введення в дію її рішень) дав підстави для наступних висновків Суду: “твердження народних депутатів України не ґрунтується на положеннях пункту 18 частини першої, частини четвертої статті 106 Конституції України у їх взаємозв’язку з положеннями статті 107 Конституції України” (абзац четвертий підпункту 4.1. пункту 4 мотивувальної частини Рішення №9-рп/2008) і “в аспекті конституційних подань Конституційний Суд України виходить з того, що окремо визначені у статті 107 Конституції України повноваження Президента України можуть реалізовуватися без застосування вимоги частини четвертої статті 106 Конституції України” (підпункт 4.2. пункту 4 мотивувальної частини цього Рішення) [6].

Тобто акти Президента України, які були видані ним у межах повноважень, встановлених частиною четвертою статті 107 Конституції України (персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України) та частиною сьомою цієї статті (рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України), можуть і не скріплюватися підписами Прем’єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. З викладеного випливає, що дія положення частини четвертої статті 106 Конституції України поширюється не на всі акти Президента України, видані ним в межах повноважень, встановлених пунктом 18 частини першої цієї статті. Зокрема, по-перше, не підлягають скріпленню підписами Прем’єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, укази Президента України, що стосуються формування персонального складу Ради національної безпеки і оборони України, оскільки це повноваження саме Президента України (частина четверта статті 107 Конституції України). Воно не пов’язане з положенням пункту 18 частини першої статті 106 Конституції України. По-друге, мабуть, можуть не скріплюватися підписами зазначених осіб і деякі укази Президента України, якими вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України. Стверджуючи таке, ми виходимо з того, що рішення Ради приймаються колегіально, не менш як двома третинами голосів її членів (частина перша статті 10 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України”). А якщо рішення прийнято колегіально відповідно до закону, то воно повинно виконуватися не тільки тими органами, організаціями, установами, посадовими особами і громадянами, на яких поширюється його дія, але й самими членами Ради, в числі яких Прем’єр-міністр України і, зазвичай, міністр, який може бути відповідальним за акт та його виконання. Причому колегіальне рішення Ради має виконуватися ними навіть у разі, якщо вони не голосували або голосували проти цього рішення Ради. Скріплюється відповідними підписами не рішення Ради, а указ Президента України, яким вводиться в дію це рішення. І ось тут постає питання — у якому випадку указ скріплюється підписами, а в якому ні?

Можна допустити, якщо такий указ містить лише один пункт, а саме: ввести в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України, то він може і не скріплюватися підписами. Якщо ж в указі Президента України містяться завдання перед органами виконавчої влади, конкретні побажання, доручення, строки їх виконання тощо, то такі укази, скоріш за все, підлягають скріпленню підписами.

Третє. У прийнятті і реалізації рішень Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України важливу роль відіграє саме її склад, стосовно якого Конституція України містить

три положення. А саме: Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України (частина третя статті 107); персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України (частина четверта статті 107); до складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

Окремі політики, у тому числі юристи за освітою, які є народними депутатами України, у період розгляду справи, яка згадується вище, у Конституційному Суді України, стверджували, що Конституція України чітко встановлює перелік осіб, що входять до складу Ради національної безпеки і оборони України: Президент України та особи, перелічені у частині п'ятій статті 107 Конституції України. І все! Жодна інша особа, на їх думку, не може бути членом цієї Ради, тим більше глава Секретаріату Президента чи секретар Ради національної безпеки і оборони України. У такому разі не зрозуміло, що ж залишається формувати Президенту України відповідно до частини четвертої статті 107 Конституції України.

За Новим тлумачним словником української мови одне із значень слова “формува-ти” означає “організовувати, створювати що-небудь (якийсь орган, підрозділ і т. ін.) з певної кількості учасників; добирати” [18, 695].

Отже, саме Президент України згідно з Конституцією України організовує, створює такий конституційний орган, яким є Рада національної безпеки і оборони України. Але кількісний склад цього органу не встановлений, на відміну, наприклад, від таких конституційних органів, як Верховна Рада України (“конституційний склад Верховної Ради України — чотириста п'ятдесят народних депутатів України” — частина перша статті 76 Конституції України), Конституційний Суд України (“Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України” — частина перша статті 148 Конституції України), Вища рада юстиції (“Вища рада юстиції складається з двадцяти членів” — частина друга статті 131 Конституції України). Склад Кабінету Міністрів України кількісно не встановлений, але встановлений якісно — до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Виходячи зі складу якісного, можливо більш-менш точно вирахувати кількісний склад Кабінету Міністрів України.

Зовсім інша справа зі складом Ради національної безпеки і оборони України. За Указом Президента України від 26 серпня 1997 року [19], наприклад, до складу Ради входило 16 осіб — крім 6 осіб, встановлених Конституцією України, 5 міністрів, президент Національної академії наук України, голова Державного комітету у справах охорони державного кордону України, голова Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України — директор Національного бюро розслідувань України, секретар Ради національної безпеки і оборони України, глава Адміністрації Президента України. До речі, двоє останніх входили до Ради від часу створення Ради національної безпеки при Президентові України ще до закріплення такого органу Конституцією України і прийняття відповідного закону.

Кількісний склад Ради значно змінився у 2005 році, коли відповідно до Указу Президента України від 8 лютого 2005 року [20] до його складу входило 12 осіб — крім конституційно визначених осіб, Генеральний прокурор України, секретар Ради, державний секретар України (в минулому ця посада мала назву “глава Адміністрації Президента України”) та три особи за згодою: Голова Верховної Ради України, Голова Верховного Суду України, Голова Національного банку України. Цим Указом повноваження секретаря Ради національної безпеки і оборони України були значно розширені (в подальшому указ було визнано таким, що втратив чинність).

Значно більшим за кількістю членів Ради був її склад, затверджений Указом Президента України від 11 вересня 2006 року [21] – 32 особи, серед яких, крім вже так чи інакше згаданих, були голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови 14 обласних, 2 міських державних адміністрацій, начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України, начальник Головного управління – командувач внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, голова Служби зовнішньої розвідки України.

Такий склад Ради національної безпеки і оборони України викликав неоднозначну реакцію політичних, політологічних та юридичних кіл України. Можна вважати, цілком адекватну, оскільки Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” встановлює, що членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади (частина третя статті 6 Закону) і не передбачає членство керівників місцевих органів виконавчої влади. До того ж Президент України згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України покликаний видавати укази та розпорядження на основі та на виконання Конституції і законів України.

Четверте. Політико-правові умови, в яких функціонувала Рада національної безпеки і оборони України, створена відповідно до вимог Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, і в яких Рада функціонує після внесення змін до Конституції України Законом України від 8 грудня 2004 року №2222-IV, далеко не однакові.

У першому випадку у державі мав місце певний дуалізм виконавчої влади, тобто певна роздвоєність її повноважень на рівні вищих суб’єктів цієї гілки влади, а саме – між Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

Ця властивість, як свідчить світова конституційна теорія і практика, є іманентною для республіканської форми державного правління змішаного, президентсько-парламентського типу. Відповідно до такої моделі Президент України мав значні компетенційні переваги (насамперед кадрові та установчі) у сфері виконавчої влади, які належали йому як главі держави, а не як главі виконавчої влади, підкреслює доктор юридичних наук, професор Авер’янов В.Б. [22, 548].

На той час коректно було визначати Україну “державою з дуалістичним режимом”, а саме – республікою, що мала два сильних владно-політичних центри: парламент (законодавча влада) та главу держави (виконавча влада) [23, 378].

У конституціях багатьох країн світу міститься поняття “глава виконавчої влади”. У Конституції України таке поняття не вживається, оскільки нею (до внесення до неї змін Законом України від 8 грудня 2004 року №2222-IV) фактично було встановлено “двоїстий” центр виконавчої влади. Повноваження, які належало би виконувати главі виконавчої влади, були поділені між Президентом України і Прем’єр-міністром, який очолював уряд [24, 229].

На підставі конституційних положень того часу Президент України посідав найвище місце в ієрархії суб’єктів виконавчої влади. Так, згідно з пунктами 9, 10, 15, 16 частини першої статті 106 Конституції України він призначав за згодою Верховної Ради України Прем’єр-міністра України; припиняв його повноваження та приймав рішення про його відставку; призначав за поданням Прем’єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняв їхні повноваження на цих посадах; утворював, реорганізовував та ліквідував за поданням Прем’єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасовував акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Кабінет Міністрів України складав повноваження саме перед новообраним Президентом України (частина перша статті 115 Конституції України). Перед Президентом України Кабінет Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень за Конституцією України в редакції 1996 року були відповідальними (частина друга статті 113, частина п'ята статті 114).

Конституційно була закладена така модель організації виконавчої влади, за якої глава держави не просто функціонально був поєднаний з виконавчою владою, а інтегрований до цієї "гілки" влади, причому з чітко вираженою адміністративною підпорядкованістю йому органів виконавчої влади [23].

Отже, за таких умов, між Президентом України як главою держави і як головою Ради національної безпеки і оборони України та Прем'єр-міністром України, міністрами практично не виникали і не могли виникати суперечності щодо діяльності Ради, виконання указів Президента України, якими ці рішення вводилися в дію (принаймні публічно про це не йшлося).

У другому випадку, тобто в умовах сьогодення, вже не може йти мова про "дуалізм" чи "двоїстий" центр виконавчої влади, оскільки значна кількість повноважень Президента України стосовно виконавчої влади за Конституцією України (зі змінами) віднесена до повноважень Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України. Зокрема, згідно з пунктом 12 частини першої статті 85 Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, пропозицію якому щодо кандидатури Прем'єр-міністра України вносить коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина восьма статті 83). Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України призначаються інші члени Кабінету Міністрів України (пункт 12 частини першої статті 85), пропозиції щодо яких вносить знову ж таки коаліція депутатських фракцій (частина восьма статті 83) (призначення Верховною Радою України Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України відбувається за поданням Президента України). Всі зазначені особи звільняються з посад також Верховною Радою України. Нею ж вирішується питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України.

Згідно з пунктом 9¹ статті 116 Конституції України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону Кабінет Міністрів України. Ним же за поданням Прем'єр-міністра України призначаються і звільняються керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (пункт 9² статті 116).

Отже, очевидно, що повноваження Президента України стосовно виконавчої гілки влади, особливо Кабінету Міністрів України і органів центральної виконавчої влади, суттєво звузилися.

Крім того, у взаємовідносинах між Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами центральної виконавчої влади постав важливим політичний чинник — належність тих чи інших посадових осіб до тієї чи іншої політичної сили.

Але, як справедливо зауважує экс-секретар Ради національної безпеки і оборони України А. Кінах, Рада національної безпеки і оборони України має бути деполітизованою, бути за межами політичної конкуренції і працювати передусім на стратегічні та національні інтереси, на зміцнення національної безпеки України... Рада, маючи на увазі її конституційний склад, могла би бути потужним майданчиком для обговорення відповідної проблематики на основі пріоритетів національних інтересів, а не політичної кон'юнктури [25, 31].

Рада є єдиним конституційним, інтегральним органом, вищим за Уряд, вищим за парламент, який має повноваження щодо вирішення проблем національної безпеки.

Жодна структура в Україні не наділена повноваженнями такого рівня... За законом, Рада це складний аналітичний орган, який має завчасно діагностувати складні приховані небезпеки, причому у багатьох сферах,— підкреслює экс-секретар Є. Марчук [25, 33].

Важко не погодитися з висновками цих знаних в Україні фахівців і політиків.

Головна особливість такого важливого конституційного органу, як Рада національної безпеки і оборони України, за змістом своєї діяльності повинна полягати в тому, що вона має бути саме координаційним, колегіальним органом, який, на основі консенсусу керівників органів державної влади — найвищих посадових осіб держави, без конкуренції її членів, що представляють різні політичні сили, виробляє виважену, чітку, цілеспрямовану політику в сфері саме національної безпеки і оборони і координує реалізацію цієї політики всіма державними органами та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, вбачається, що питання організації і діяльності Ради національної безпеки і оборони України потребують подальшої зацікавленої, глибокої, відповідальної дискусії наукових, політичних, політологічних сил країни з метою визначення її конституційного статусу в сучасних умовах.

Література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.— К., 1996.
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними Законом №2222-IV від 8 грудня 2004 року.— К., 2006.
3. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року №964-IV // Відомості Верховної Ради України.— 2003.— №39.— С. 351.
4. Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 року №183-98 ВР // Відомості Верховної Ради України.— 1998.— №35.— С. 237.
5. Горбулін В.П. Діяльність Ради національної безпеки і оборони України з реалізації концепції національної безпеки держави // Наука і оборона.— 1999.— №3.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про склад Ради національної безпеки і оборони України” (справа про Раду національної безпеки і оборони України) №9-рп/2008 // Архів Конституційного Суду України.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова).— К., 2004.
8. Журавський В.С., Сьрьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні.: Підруч. для студ. вищ. навч. закл.— К., 2003.
9. Сьрьогіна С. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Монографія.— Харків, 2001.
10. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія.— Львів, 2002.
11. Сушинський О. Рада національної безпеки і оборони — конституційно-правовий статус // Вибори та демократія.— 2005.— №4.— С. 23–33.
12. Лемак Василь. Конституційна реформа: окреслити предмет дискусії.— Дзеркало тижня.— 2008.— 7 червня.
13. Юридична енциклопедія.— Т. 6.— К., 2004.— С. 313.
14. Там само.— Т. 4.— К., 2002.— С. 590.
15. Коментар до Конституції України. Друге видання, виправлене і доповнене.— Київ, 1998.— С. 243.
16. Словник української мови.— Том п'ятий.— К., 1974.— С. 835.
17. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка.— К., 2007.— С. 397.
18. Новий тлумачний словник української мови.— Київ, 1998.— Т. 4.— С. 695.

19. Указ Президента України “Про зміни в складі Ради національної безпеки і оборони України” від 26 серпня 1997 року №913 // Урядовий кур’єр.— 1997.— 30 серпня.
20. Указ Президента України “Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” від 8 лютого 2005 року №208 // Офіційний вісник України.— 2005.— №8.— С. 434.
21. Указ Президента України “Про склад Ради національної безпеки і оборони України” від 11 вересня 2006 року №740 // Офіційний вісник України.— 2006.— №38.— С. 2586.
22. Конституція України. Науково-практичний коментар.— Харків, 2003.— С. 548.
23. Михеєнко Ростислав. Дуалізм виконавчої влади і конституційний принцип поділу державної влади в Україні // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України.— К., 2001.— Вип. 1.— С. 372–382.
24. Годованець В.Ф. Конституційне право України.— К., 2005.— С. 229.
25. Розумний Максим. РНБО в системі стримувань і противаг // Народний депутат.— 2008.— №2.— С. 30–33.
26. Левицька М.Б. Роль і місце Ради національної безпеки і оборони України в системі забезпечення національної безпеки України // Держава і право. Збірник наукових праць. Випуск 9.— С. 117–125.
27. Лисицин Е.М. Военна політика як складова частина національної безпеки України // Наука і оборона.— 1999.— №2.
28. Селіванов А.О. Національна безпека України та її забезпечення (концептуальний підхід) // Право України.— 1992.— №7.— С. 7–10.
29. Шестопалов Константин. Новые задачи старого Совета // Юридическая практика.— 2005.— 8 марта.— №10.

УКРАЇНСЬКА ДОКТРИНА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ

1. Вступ. Верховенство права у певному сенсі — це механізм захисту прав людини, що практикується в країнах англосаксонської правової традиції, а також частково — в деяких країнах, що тяжіють до романо-германської правової сім'ї тощо. Зміст, форми, методи та межі реалізації цього механізму можуть бути відмінними, особливо — в країнах з перехідними правовими системами, до числа яких відноситься й Україна.

Доктрина верховенства права, тобто вчення про відповідний механізм захисту прав людини, ввїбрала в себе певні історичні та сучасні правові концепції, традиції, ідеї, символи і т.д. та стала поряд з доктриною правової держави, характерною для країн романо-германської правової сім'ї, однією з основних правових доктрин світу. Доктрина верховенства права впливає на правові системи країн з іншими правовими традиціями, в тому числі й країн романо-германської правової сім'ї, до якої еволюціонує Україна. В результаті такого впливу в цих країнах формується модерна, а частково й постмодерна правова культура, в основі якої — елементи синтезу двох світових правових доктрин.

В Україні засади верховенства права закріплено в Основному Законі держави (стаття 8) та конкретизовано в правових позиціях Конституційного Суду України, в чинному законодавстві тощо. В Україні, правова система якої традиційно близька до романо-германської правової сім'ї, верховенство права поки що слабо приживається. А тому проблема полягає в тому, щоб, не зменшуючи ролі засад правової держави, нарощувати практичний і теоретичний потенціал верховенства права¹.

На жаль, в українській юридичній науці немає достатньо обґрунтованих концепцій та практик застосування верховенства права в різних галузях і сферах правового життя тощо. На нашу думку, головним чином через брак розуміння загальних і спеціальних методологічних проблем його доктрини. Тому метою даної публікації є аналіз деяких ключових питань з даної проблематики.

Слід зазначити, що в радянські часи доктрина верховенства права розглядалась як важливий елемент буржуазної правової науки і тому про впровадження верховенства права в радянську правову систему не могло бути й мови.

Після проголошення Незалежності України в пострадянській правовій системі верховенство права отримало “право на громадянство”, але нерідко ототожнювалося з поняттям верховенства закону². І це не дивно, тому що методологічно (й психологічно) автори, які дотримувались нормативістських підходів до права, нерідко були не готові до інтегрування теорії та практики верховенства права з його прецедентним правом в українську пострадянську правову традицію, засновану переважно на нормативістській правовій культурі.

Але й сьогодні, коли процес цього інтегрування активізується, слід пам'ятати, що верховенство права й верховенство закону — дуже близькі, але все-таки відмінні юридичні

¹ З метою посилення засад верховенства права в правовій системі України створено Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Див.: Про Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права: Указ Президента України від 5 липня 2005 року №1049/2005 // Урядовий кур'єр.— 2005.— 13.07.2005.— №127.

² Деякі автори, прямо не ототожнюючи принципи верховенства права і верховенства закону, змістовно все ж їх прирівнюють. Наприклад, це можна простежити в трактуванні верховенства права у першому коментарі до чинної Конституції України. Див.: Погорілко В. Коментар до статті 8 // Коментар до Конституції України / За ред. В.Ф. Опришка, М.І. Корнієнка та ін.— К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996.— С. 40–41.

категорії. Крім іншого, вони відносяться до різних правових систем (відповідно — англо-саксонської та романо-германської правової традиції) та є категоріями різного рівня узагальнення: вищого — верховенство закону та найвищого — верховенство права.

З прийняттям Конституції України 1996 року й особливо — так званої конституційної реформи 2004 року³ — теоретичні та практичні проблеми верховенства права як одного з фундаментальних механізмів конституційно-правової системи привертають більше уваги фахівців⁴; до 2004 року ці проблеми розглядались епізодично, оскільки автори віддавали перевагу вивченню засад правової держави⁵.

Сучасні тенденції розвитку української юридичної науки свідчать про встановлення певного балансу у дослідженні проблем верховенства права і правової держави, хоча якість цих досліджень залишає бажати кращого. Для досягнення належного рівня досліджень, зокрема проблем верховенства права, потрібні нові методологічні підходи, зорієнтовані на класичну (модерну) і постмодерну теорію права.

2. Витоки доктрини верховенства права. Багато українських і зарубіжних авторів шукають їх у роботах античних мислителів (Арістотеля, Цицерона, Сенеки та ін.) та релігійних філософів Середньовіччя (Ф. Аквінського та ін.)⁶. Очевидно, що в ті часи ні про яку системну доктрину верховенства права не могло бути й мови. На нашу думку, пошук її витоків в античному та середньовічному минулому фактично свідчить, що сучасні автори вважають доктрину верховенства права продуктом не стільки революційного, скільки еволюційного розвитку суспільства і держави.

У дійсності сучасна доктрина верховенства права зародилась та почала самостійне життя лише на етапі революційного становлення вільного капіталістичного суспільства, насамперед, завдяки філософії природного права XVII–XVIII ст. Крім цього, автори забувають, що погляди зазначених філософів історично та методологічно ближчі до доктрини правової держави, аніж до доктрини верховенства права, і фактично заклали основи ідеології правової держави, яка починаючи з XIX ст. стала пануючою в країнах романо-германської правової сім'ї⁷.

Слід зазначити, що у Франції, Німеччині та інших країнах континентальної Європи (романо-германської правової сім'ї) у XVIII–XIX ст. ідея правової держави, яка від-

³ Прихильники класичного конституціоналізму вважають, що ця реформа фактично проведена з порушеннями методологічних принципів конституційного реформування, що призвело, зокрема, до розірвання єдиної системи органів виконавчої влади тощо. Про недоліки конституційної реформи-2004, напр., див.: Речицький В., Захаров Є. Конституційна реформа 2004 року і права людини // Права людини.— 2005.— №7; Лемак В. Конституційна реформа: окреслити предмет дискусії // Дзеркало тижня.— 7–13 червня 2008 року.

⁴ Наприклад, див.: Головатий С. Верховенство права: Монографія: У трьох книгах.— К.: Видавництво “Фенікс”, 2006 — LXIV; 1747 с.; Селіванов А.О. Верховенство права в конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції.— К.; Х.: Академія правових наук України, 2006.— 400 с.; Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції.— К.: Реферат, 2006.— 848 с.

⁵ Наприклад, див.: Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду.— К.: Парламентське видавництво, 1999.— 247 с.; Тимошенко В.І. Правова держава (теоретико-історичне дослідження).— К.: Наукова думка, 1994.— 131 с.

⁶ Наприклад, див.: Головатий С. Верховенство права: Монографія: У трьох книгах.— К.: Видавництво “Фенікс”, 2006.— Кн. 1. Верховенство права: від ідеї — до доктрини.— С. 61–171; Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Перекл. з англ. А. Іщенка.— К.: Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2007.— С. 14–56; Тимошенко В.І. Правова держава (теоретико-історичне дослідження).— К.: Наукова думка, 1994.— С. 5–8.

⁷ Одна з основних відмінностей доктрини верховенства права і правової держави — у ролі судової влади: у першому випадку суд є джерелом прецедентного права, в другому випадку — охоронцем законів. Зокрема, античні філософи розглядали судову владу саме як охоронця законів. Наприклад, див.: Платон. Диалози. Книга вторая.— М.: Эксмо, 2008.— С. 758.

ображала особливості їх правового розвитку, відіграла меншу роль, ніж доктрина верховенства права, прийнята в країнах англосаксонської правової традиції. Так, наприклад, у Франції — на відміну від Англії — судова влада була поділена між загальними й адміністративними судами, а приватне право — відмежовано від публічного права. На думку А. Дайсі, у Франції кінця XIX ст. — через відсутність механізмів верховенства права — захист прав громадян здійснювався гірше, ніж в Англії⁸.

На території сучасної України ідеї правової (конституційної) держави стали поширеними наприкінці XIX ст., коли в Російській та Австро-Угорській імперіях, до складу яких входили тоді українські землі, почали формуватися — під впливом традицій романо-германської правової сім'ї — імперські конституційно-правові системи. Ця правова сім'я має визначальний вплив також на формування конституційної системи незалежної України, а тому засади правової держави займають в ній центральне місце.

Термін “верховенство права” було введено у сучасний науковий обіг англійським громадським діячем і вченим Д. Гаррінгтоном у 1656 році. А в Новий час доктрину верховенства права обґрунтував класик англійської школи конституційного права, професор А. Дайсі⁹. Так, А. Дайсі вважав, що верховенство права наприкінці XIX ст. означало: “по-перше, абсолютне верховенство або перевагу загального права на протидію впливові сваволі й виключає всяку сваволу уряду; далі рівність усіх перед законом або однакову підпорядкованість усіх класів загальному праву країни, застосовуваному звичайними судами; і нарешті, це формула для вираження того факту, що конституційне право в нас є не джерелом, а наслідком прав приватних осіб, які визначаються та захищаються судами”¹⁰.

Отже, верховенство права, за А. Дайсі, полягало в особливій ролі загального права (права справедливості), яке судова влада застосовувала для гарантування прав і свобод громадян, що мало наслідком встановлення конституційного права демократичного зразка.

У сучасній Україні доктрина верховенства права почала формуватись тільки на межі 1980–1990 років у період так званої радянської перебудови М. Горбачова (1984–1990 роки)¹¹. З проголошенням Незалежності України та початком конституційного процесу, в якому особливо плідну роль відіграв проф. Л. Юзьков¹², вплив цієї доктрини зростає, і, як наслідок — верховенство права закріплюється в перших проектах Конституції незалежної України 1992–1993 рр.¹³, в Конституційному договорі 1995 р. (ст. 1) та, зрештою, у Конституції України 1996 р. (ст. 8).

Поява в українській конституційно-правовій системі засад верховенства права є певним парадоксом, який можна більше пояснити політично, аніж науково. В умовах пере-

⁸ А.В. Дайси. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции / Под ред. проф. П.Г. Виноградова.— М., 1907.— С. 213–230.

⁹ Детальніше про це див.: А.В. Дайси. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции / Под ред. проф. П.Г. Виноградова.— М., 1907.— С. 206–415.

¹⁰ А.В. Дайси. Вказ. праця.— М., 1907.— С. 230–231.

¹¹ Про радянську перебудову, наприклад, див.: Суспільно-політичні трансформації в Україні доби перебудови: характерні риси та наслідки // Український вибір: політичні системи XX століття і пошук власної моделі суспільного розвитку.— К.: Парламентське вид-во, 2007.— С. 481–520; Грабовський С. Запорука свободи / С. Грабовський // Народний депутат.— 2006.— №4.— С. 74–78.

¹² Про роль проф. Л.П. Юзькова у конституційному процесі початку 1990-х рр., наприклад, див.: С. Головатий. Конституційний архітектор: мрійник і реаліст // Конституція незалежної України.— Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— 1995.— С. VII–VIII; А. Стрижак. Талановитий вчений, юрист, педагог // Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №6.— С. 82–84.

¹³ Див.: Конституція незалежної України. Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— 1995.— С. 124 (ст. 5); с. 198 (ст. 6); с. 268 (ст. 6).

хідного періоду дана система була і є чутливою до англосаксонської правової традиції, яка активно поширюється у світі як альтернатива тоталітарним та авторитарним правовим традиціям, які до періоду Незалежності панували в Україні.

Таким чином, витоки доктрини верховенства права у світі та в Україні слід шукати, головним чином, в конституційно-правовій практиці країн англосаксонської правової традиції, насамперед Великої Британії XVIII–XIX ст. Антична і середньовічна філософсько-правова думка є для даної доктрини лише певним фоном, який, однак, не може ні замінити, ні конкурувати з її першоджерелом.

3. Співвідношення принципів верховенства права і правової держави. Криза парламентаризму у країнах континентальної Європи на початку XX ст. призвела до кризи принципу верховенства закону та формування нового правового принципу, заснованого на ідеї верховенства конституції. Здійснення останнього принципу було покладено на спеціалізовані конституційні суди, але фактично в межах своїх повноважень верховенство Конституції також забезпечували (і забезпечують донині!) загальні та адміністративні суди¹⁴.

Утвердження в країнах романо-германської правової сім'ї принципу верховенства конституції стало закономірним результатом їх розвитку, оскільки формально-догматичне застосування законів органами та посадовими особами державної влади нерідко вело до ухвалення несправедливих, нераціональних, негуманних рішень, що порушували права громадян тощо. Саме законодавче поле у цих країнах до середини XX ст. багато в чому нагадувало правові “джунгли”, через які більшість громадян, насамперед з нижчих класів, не могли скористатися своїми правами і свободами. Тому з метою їх захисту необхідно було підпорядкувати акти законодавця положенням конституції, що і зробили створені в цих країнах конституційні суди.

Принцип верховенства конституції — поряд з формальною рівністю громадян — був розрахований і на захист соціальної справедливості. Він остаточно закріпився в країнах романо-германської правової сім'ї в другій половині XX ст. (в Україні після прийняття Конституції України 1996 р.), не порушуючи ролі та значення принципу верховенства закону, зокрема у сфері захисту прав громадян. Цей принцип, як і раніше, зберіг свою актуальність в діяльності органів і посадових осіб виконавчої та судової влади, а принцип верховенства конституції став основою для контролю за актами законодавчої влади.

По суті у відносинах між принципами верховенства закону й верховенства конституції сталося те, що свого часу пережила фізика: поряд з класичною механікою (верховенством закону) виникла квантова фізика (верховенство конституції), але при цьому кожна частина фізики (принципів права) зберегла своє незалежне існування. Тому два принципи правової держави — верховенства конституції та верховенства закону — не виключають, а взаємодоповнюють один одного.

Оскільки в країнах англосаксонської правової сім'ї закону не надається та важлива роль¹⁵, яка характерна для країн романо-германської правової сім'ї, зокрема й України, то проблема розмежування принципів верховенства конституції й верховенства закону в першій групі країн практично не існує: обидва принципи входять в поняття верховенства права.

Правову державу¹⁶ у країнах романо-германської правової сім'ї, в тому числі і в Україні, певним чином можна назвати результатом синтезу конституційності (верховенства

¹⁴ Наприклад, див.: Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року №9; Batailler F. Le Conseil d'Etat, juge constitutionnel.— P., 1966; L'application de la Constitution par les cours supr mes. Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation. Sous la direction de Guillaume Drago.— Paris: Editions Dalloz, 2007.

¹⁵ Тенденції останнього часу свідчать про те, що і в країнах англосаксонського права закон як регулятор суспільних відносин виконує все більш вагомий роль.

¹⁶ Історично права держава прийшла на зміну так званій “поліцейській державі”.

конституції) та законності (верховенства закону) у сполученні з визнанням та забезпеченням основних прав людини. При цьому існування та реальну дію цих складових правової держави визначають конституції та реальна конституційна практика. На думку вчених, в країнах романо-германської правової сім'ї термін "правова держава" ("Rechtsstaat" або "Etat de Droit") може розглядатись як синонім терміна "верховенство права" ("Rule of Law"), прийнятого в країнах англосаксонської правової сім'ї¹⁷. Оскільки метою і правової держави, і верховенства права є захист прав людини.

У класичній правовій державі (ФРН, Франція і т.д.) громадянам дозволено все, що не заборонено конституцією та законами. Це стосується як сфери приватного, так і публічного права, оскільки людина як вища соціальна цінність користується особливим статусом в цій державі. Тоді як органи та посадові особи публічної влади мусять діяти виключно в межах, формах та способами, визначеними конституцією та законами даної держави.

Такий поділ правових статусів суб'єктів правовідносин у класичній правовій державі приводить до того, що сфера права ділиться на дві частини: там, де відносини стосуються громадян і законодавця, — діє принцип верховенства конституції, а де відносини громадян, пов'язані з підзаконною діяльністю органів і посадових осіб виконавчої та судової влади, там панує принцип верховенства закону.

Положення про правову державу тією чи іншою мірою закріплюються конституціями країн романо-германської правової сім'ї, насамперед, тих, які відносяться до країн стабільної демократії (ФРН, Іспанія та ін.). В текстах основних законів деяких постсоціалістичних і пострадянських країн також вказується на дію в них засад правової держави (Польща, Росія). Іноді закріплюються принципи верховенства конституції й верховенства законів (Конституції Вірменії, Грузії, Естонії, Литви, Молдови й ін.); при цьому в деяких з цих країн дані принципи особливо не розмежовуються.

Показовим є Основний Закон ФРН, в якому прямо вказано, що законодавство зв'язане конституційним ладом, виконавча влада та правосуддя — законом та правом (ч. 3 ст. 20). Тобто суди та виконавча влада повинні додержуватися законів та інших положень права, а законодавча влада — Основного Закону. Обов'язок законодавчої влади щодо дотримання конституційного порядку забезпечується контролем з боку Федерального Конституційного Суду¹⁸.

Схожі принципи правової держави також склалися в конституційній практиці Австрії: Конституційний суд контролює законодавця, а іншим органам влади заборонено діяти усупереч закону. Інакше кажучи, усі нормативні та індивідуальні акти органів виконавчої влади мають бути прийняті у відповідності до законів. Тому законодавчі акти в Австрії мають бути достатньо визначеними, щоб служити правовою базою для функціонування виконавчої влади¹⁹. У деяких країнах принцип верховенства закону знаходить втілення у законодавчому закріпленні загальних засад визнання та гарантування основних прав і свобод людини й громадянина (наприклад, в Конституції Італії).

В країнах англосаксонської правової сім'ї принципи верховенства права (справедливість, гуманність, пропорційність та ін.) більшою мірою реалізуються в сфері право-

¹⁷ К. Хессе. Основы конституционного права ФРГ / Пер. с нем. Е.А. Сидоровой.— М.: Юридическая литература, 1981.— С. 102–106; Дарендорф Р. У поисках нового устройства: Лекции на тему политики свободы у XXI ст. / Пер. з нім.— К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2006.— С. 77.

¹⁸ В. Хайде. Система правосудия Федеративной Республики Германия.— Бонн: Германский фонд международного правового сотрудничества, 1995.— С. 12–13.

¹⁹ Machacek R. Austrian Contribution to the rule of Law: the Constitutional Court; the Administrative Court; European Prospectives.— Kehl; Strasbourg; Arlington.— Engel, 1994.— P. 35.

суддя²⁰, тоді як принципи правової держави в країнах романо-германської правової сім'ї, зокрема і в Україні,— у правотворчій та правозастосовчій діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, їх посадових осіб. Звідси випливає, що правова держава в країнах романо-германської правової традиції перебуває у нерозривному зв'язку²¹ із принципами верховенства закону та верховенства конституції. Це підтверджують і думки зарубіжних вчених: відомий німецький вчений-конституціоналіст К. Гессе вважав, що примат права у правовій державі знаходить своє відображення у верховенстві конституції та верховенстві закону²². З його точки зору, це логічно, оскільки Основний Закон ФРН, як уже відзначалося, закріплює норму, згідно з якою законодавець підпорядковується нормам Основного Закону, а виконавча та судова влади — законам і праву.

Отже, між метою правової держави та верховенства права немає принципів відмінностей, але засоби її досягнення в обох випадках різні. Це стосується, зокрема, правових джерел їх реалізації: нормативно-правові акти є основними засобами реалізації принципів правової держави в країнах романо-германської правової сім'ї, а прецедентне право — основним засобом втілення верховенства права в країнах англосаксонської правової традиції і т.д.

4. Сутність української доктрини верховенства права. Як відомо, Україна розвиває свою правову систему з орієнтацією на засади романо-германської правової традиції, а тому її головним правовим атрибутом є правова держава (стаття 1 Конституції України) як ідеологія та принципи правового регулювання суспільних відносин. Але під впливом англосаксонської правової традиції, яка з проголошенням Незалежності України досить активно впроваджується, в її конституційно-правовій системі було закріплено верховенство права. А тому в державі на одну й ту ж роль системоформуючого фактора претендує два відмінні один від одного механізми правової системи — правової держави і верховенства права, які хоч і одного демократичного типу, але різні за формальними критеріями визначення (джерелами і формами їх реалізації тощо).

Юридичний дуалізм, закладений в структурі правової системи України, міг урегулювати, зокрема, встановивши співвідношення між поняттями та інструментами правової держави і верховенства права, але поки що не урегулював Конституційний Суд України. Відомо, що Конституція України не містить чіткого визначення ні правової держави, ні верховенства права. Конституційний Суд України дав тлумачення тільки верховенства права, вказавши в Рішенні №15-рп від 2 листопада 2004 року²³, що “верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом ма-

²⁰ Так, британський вчений, лорд Р.Хон зазначає, що сутність принципу верховенства права (rule of law), яку всі вважають ясною та зрозумілою, полягає в тому, що всі органи влади та приватні особи мають бути зобов'язані та уповноважені правом, яке публічно промугується в законах та публічно встановлюється в судах (див.: Rt. Hon Lord Bingham of Cornhill. The Rule of Law. The sixth Sir David Williams Lecture. 16th November 2006. Centre for Public Law, Faculty of Law, University of Cambridge // http://cpl.law.cam.ac.uk/past_activities/the_rule_of_law_text_transcript.php).

²¹ Проф. П. Рабінович підкреслює діалектичний характер такого зв'язку; див.: Конституція України: Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов та ін.— Харків: Вид-во “Право”; К.: Вид. Дім “Ін Юре”, 2003.— С. 43–50.

²² К. Хессе. Вказ. праця.— С. 105.

²³ Рішення Конституційного Суду України №15-рп від 02.11.2004 р. у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004 / Відповід. редактор канд.юр.наук П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2005.

ють бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України”.

Цим тлумаченням поняття “верховенство права” Конституційний Суд формально дав добро на системний розвиток прецедентного права, а значить — й англосаксонської моделі розвитку правової системи. Але суди загальної юрисдикції, від яких залежить реальне наповнення цієї моделі, не поспішають переходити від верховенства закону (вимога Конституції України) до верховенства права. Крім окремих виняткових випадків, як це продемонстрував Верховний Суд України²⁴. Отже, засади правової держави, притаманної країнам романо-германської правової сім'ї, виявилися в Україні сильнішими за механізми верховенства права, а тому останнім на практиці відводиться роль допоміжного засобу²⁵.

Конституційний Суд не міг наділити верховенство права роллю надсистемного принципу, який би стояв над засадами правової держави тощо. Суд цього не зробив, бо, очевидно, усвідомлював, що ризики від недоліків чинної дуалістичної правової системи є меншими у порівнянні з небезпеками, які б принесло Україні домінування засад англосаксонської правової традиції. Принаймні на перших порах, хоча потім ситуація напевно вирівнялася б. Не втручаючись у співвідношення між реалізацією засад правової держави і верховенства права, єдиний орган конституційної юрисдикції сприяє їх збалансованому застосуванню і сам подає у цьому відношенні приклад іншим судам загальної юрисдикції.

Тлумачення Конституційним Судом України поняття “верховенство права” є близьким до західних матеріальних теорій верховенства права²⁶. Проте це тлумачення не стало загальновизнаним у вітчизняній доктрині.

Так, проф. О. Петришин, верховенство права розглядає у двох аспектах. У широкому контексті він його розуміє як верховенство права над державою, тобто як принцип правової організації державної влади в суспільстві²⁷. У вузькому ж розумінні — як співвідношення права й закону в регулюванні суспільних відносин (верховенство права над законом)²⁸. Такий підхід до розуміння сутності верховенства права базується на тезі, що його зміст обумовлено суттю права як соціально-культурного явища, яке має у суспільстві найбільший соціально-регулятивний потенціал за рахунок ряду властивостей, зокрема юридичних.

Таке “об’єктивне” розуміння верховенства права властиво й деяким іншим українським авторам. Як відзначає проф. А. Колодій, верховенство права в правовій державі визначає умови життєдіяльності всього соціального організму держави, тобто створення,

²⁴ Зазначене Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року (у справі про призначення судом більш м'якого покарання) фактично стало підставою для ухвалення Рішення Верховного Суду України 3 грудня 2004 року у справі про скасування ряду постанов Центральної виборчої комісії України та призначення повторного голосування з виборів Президента України.

²⁵ Багато авторів не без підстав відносять верховенство права до принципів правової держави. Напр., див.: Бринцев В., Андрущенко І. Застосування та інтерпретація стандартів (принципів) правової держави в конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України.— №2/2008.— С. 73–84; продовження — Вісник Конституційного Суду України.— №3/2008.— С. 67–78.

²⁶ Про ці теорії детальніше далі в тексті статті.

²⁷ Про першість права по відношенню до держави говорить М.В. Цвік; див.: Цвік М.В. Верховенство права в контексті прав людини // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні: ч. 1.— Х., 2000.— С. 51.

²⁸ Петришин О. Верховенство права як принцип дії права // Українське право.— 2006.— №1.— С. 49.

існування й функціонування державних органів і громадських організацій, соціальних співтовариств, ставлення до них. Тому верховенство права є базовим або найбільш значущим принципом правової держави. Саме завдяки цьому даний принцип сприяє трансформації правосвідомості в різних сферах функціонування держави й права, наприклад, у правотворенні, правореалізації, правоохороні²⁹.

У вітчизняній доктрині існує й інший підхід до розуміння сутності верховенства права — так званий “суб’єктивний”. Його дотримується, наприклад, суддя Конституційного Суду України П. Стецюк, який вважає, що теорія верховенства права передбачає необхідність підпорядкування “позитивного” (встановленого або санкціонованого державою) права “надпозитивному” праву (природні права людини, мораль, вимоги розуму і т. ін.). У практичному, дещо спрощеному варіанті дія принципів верховенства права означає, що держава та її інститути мусять визнати пріоритет прав людини та підпорядкувати останнім свою діяльність³⁰.

Останнім часом — особливо після Помаранчевої революції-2004 — трактування верховенства права, як визнання та забезпечення державою прав і свобод людини, отримало значне поширення. Як зазначає суддя Конституційного Суду України у відставці В. Скомороха, з дослідження принципового змісту верховенства права випливає визначення його як такого, що передбачає визнання, обов’язковість, дотримання та забезпечення державою прав і свобод людини, встановлених Конституцією, міжнародними пактами та загально-визнаними принципами права³¹.

Загальноприйнятим у демократичних країнах є принцип, згідно з яким права людини є безпосередньо діючим правом та можуть застосовуватися “contra legem” — всупереч закону, якщо закон суперечить фундаментальним правам і свободам громадян: не враховує природні права людини; не відповідає загально-визнаним міжнародно-правовим принципам і нормам про права людини тощо³². Цей принцип є елементом механізму верховенства права, який передбачає судове врегулювання зазначених правових ситуацій, а не тільки формальне визнання прав людини, встановлених міжнародними актами.

Виходячи з вищенаведеного, сутність української доктрини верховенства права може бути схарактеризована як така, що, визнаючи домінування засад правової держави в правовій системі, обґрунтовує самостійну роль верховенства права як необхідного гаранта прав і свобод громадян на підставі засад справедливості, моральності тощо.

5. Співвідношення верховенства права і суміжних понять в українській доктрині.

Для того, щоб краще розуміти сутність верховенства права, необхідно проаналізувати його співвідношення із суміжними поняттями.

Як уже зазначалося, в конституційній системі України вживаються поняття і правової держави, і верховенства права. Що стосується правової держави, то її основні засади — верховенство Конституції та верховенство закону — закріплені відповідними положеннями Конституції України (ст. 8, 19 і т. д.). Що ж до верховенства права, то його принципи відображені в рішеннях Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції тощо. Мабуть, в Україні було б невірно вважати повністю співмірними поняття верховенства права та правової держави, як це прийнято в європейській доктрині. Бо на практиці принципи верховенства права відіграють значно меншу роль, ніж принципи правової держави. Так само було б невірно, як це робить багато українських авторів, розглядати верховенство права лише як принцип правової держави, хоча для цього можуть бути певні підстави.

²⁹ Див.: Колодій А.М. Принципи права України: Монографія.— К.: Юрінком Інтер, 1998.— С. 124.

³⁰ Стецюк П.Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша: Посібник для студентів.— Львів: Астролябія, 2003.— С. 114–117.

³¹ Скомороха В. Верховенство права — базовий принцип захисту прав людини // Наукові записки: серія “Право”.— Випуск 6.— Острог, 2005.— С. 142.

³² Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України.— 2000.— №4.— С. 24–32.

Відомо, що верховенство права увійшло до Конституції України як результат впливу традицій англосаксонської правової сім'ї, яка потужно наступає й на конституційні системи інших країн романо-германської правової сім'ї та правові структури Європейського Союзу. В ЄС, як і в Україні, намагаються поєднати дві системи принципів — правової держави і верховенства права, зокрема шляхом надання (певним владним інститутам) права поєднувати нормативне і прецедентне право. Тому, наприклад, Європейський суд з прав людини досить успішно синтезує у своїй діяльності нормативну романо-германську та прецедентну англосаксонську правову традицію³³. До певної міри цю методологію застосовує й Конституційний Суд України.

В деяких країнах романо-германської правової сім'ї (Центральної та Східної Європи) верховенство права, насамперед, асоціюється з правом справедливості, що виходить за формальні межі закону. На нашу думку, в тій мірі, в якій верховенство права реалізується, зокрема, в прецедентному праві, воно може бути визнано в Україні як самостійний механізм, що діє поряд з принципами правової держави: верховенством конституції та верховенством закону. В західноєвропейських країнах (ФРН, Франції), які заснували романо-германську правову сім'ю, визнавати верховенство права не поспішають, хоча в деяких сферах їх правового життя прецедентне право є очевидним фактом³⁴.

Україні в цьому відношенні набагато легше: вона не обтяжена традиціями романо-германської правової сім'ї, а тому може спокійно визнавати верховенство права як самостійний механізм — поряд з принципами правової держави, оскільки існування прецедентного права³⁵, створеного як судами загальної юрисдикції, так і Конституційним Судом, не викликає сумнівів. Це прецедентне право в Україні, на нашу думку, має значення не тільки для правозастосовчої, але й для нормотворчої та іншої діяльності органів і посадових осіб державної влади.

На жаль, правова держава, як і верховенство права в Україні, дещо відрізняються від аналогічних понять в країнах сталої (Англія, ФРН) та нової (Польща, Литва) демократії. Зокрема, Конституційний Суд України контролює конституційність не тільки законів, як це прийнято в країнах романо-германської правової сім'ї, але й підконституційних актів, тобто виданих на виконання положень Конституції України актів законодавчої влади (постанов), Президента та уряду України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що зближує конституційну юстицію України з практикою країн англосаксонської правової традиції.

А з іншого боку, адміністративні суди України нерідко за формальними підставами беруться перевіряти підконституційні акти зазначених органів на відповідність законам, оскільки конституційно-матеріальні аспекти цих актів (підконституційність) їх не завжди цікавить³⁶. Очевидно, що ця практика адміністративних судів є неконституційною, тому що у даному випадку ці суди повинні або відмовляти у відкритті провадження по справі, або попередньо зробити запит до Конституційного Суду України щодо питань конституційності оспорюваних актів.

Співвідношення понять “верховенство права” і “правова держава” вітчизняними вченими трактується по-різному. Одні автори вважають, що поняття верховенства права

³³ Детальніше про це див.: Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції.— К.: Реферат, 2006.— 848 с.

³⁴ Так, у Франції адміністративне право створене прецедентами Державної ради — вищого адміністративного суду країни. Див.: Ведель Ж. Административное право Франции.— М.: Прогресс, 1973.— С. 194–197.

³⁵ Деякі автори (наприклад, С.Шевчук) вживають замість поняття “прецедентне право” термін “нормативні акти судової влади”.

³⁶ Див.: Дідушок І. Найшла коса на Феміду // Україна молода, 14 жовтня 2008 р.— С. 4.

є ширшим, ніж термін “правова держава”. Так, верховенство права у шеститомній українській “Юридичній енциклопедії” визначається як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства та функціонуванні держави, підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами³⁷. Також це поняття визначають як пріоритетність у суспільстві, насамперед, прав людини; як поєднання ідеалів і досягнутого на практиці юридичного досвіду стосовно принципів, інститутів, механізмів і процедур, які є істотно важливими для захисту особи від свавільної влади держави і які надають особі можливість володіти людською гідністю³⁸.

Правова держава — це ідеальний тип держави, уся діяльність якої підпорядкована праву, а тому вона означає зв’язаність держави правом³⁹. Зважаючи на особливості формування концепції правової держави, а також на те, що перехідна правова система України тяжіє до романо-германської правової сім’ї, це, насамперед, означає зв’язаність держави “позитивним” правом. Як зазначають В. Бринцев та І. Андрущенко, визнаючи модель правової держави однією з форм організації (функціонування) громадянського суспільства, слід мати на увазі, що на рубежі II і III тисячоліть вона є домінуючою і прийнятою більшістю держав світу з певними кореляціями, зумовленими національними традиціями та станом розвитку суспільства у тій чи іншій країні⁴⁰. Для цих авторів поняття правової держави є ширшим, ніж верховенство права, яке розглядається ними лише як її принцип.

Як відомо, останнім часом на доктрину правової держави суттєво вплинули матеріальні теорії верховенства права, а тому сучасне розуміння правової держави включає завдання максимально повного забезпечення юридичними засобами охорони і захисту прав людини і громадянина. Це також видно і з праць українських вчених.

Так, П. Рабінович зазначає серед основних ознак правової держави панування у суспільному і державному житті законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюють основні права людини, загальнолюдські цінності та ідеали⁴¹. Є. Назаренко також вважає, що основною ознакою правової держави є те, що у ній панує і верховенствує закон⁴². Разом з тим П. Рабінович вважає, що у правовій державі має місце й верховенство права, яке може бути інтерпретоване як пріоритетність у суспільстві, насамперед, прав людини. На його думку, ця пріоритетність виявляється у таких характеристиках:

- закріплення у конституційному та інших законах держави основних прав людини;
- панування у суспільному і державному житті таких законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності та ідеали;
- врегулювання відносин між особою і державою на основі загальнодозволеного принципу: “особі дозволено чинити все, що прямо не заборонено законом”;
- взаємовідповідальність особи і держави.

Ці ознаки, на думку П. Рабіновича, є, власне, суттєвими рисами і правової держави⁴³. Отже, він, як і багато інших авторів, ототожнює верховенство права та поняття правової держави.

³⁷ Див.: П.М. Рабінович. Верховенство права // Юридична енциклопедія: В 6 т. — К.: “Укр.енцикл.”, 1998. — Т. 1: А–Г. — С. 341.

³⁸ Головатий С. Верховенство права: Монографія: У трьох книгах. — К.: Видавництво “Фенікс”, 2006. — Кн. 3: Український досвід. — С. 1630.

³⁹ Великий енциклопедичний юридичний словник. — К.: Юридична думка, 2007. — С. 688.

⁴⁰ Бринцев В., Андрущенко І. Застосування та інтерпретація стандартів (принципів) правової держави в конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — №2. — С. 76.

⁴¹ Рабінович П.М. Права людини і їх юридичне забезпечення (Основи загальної теорії права і держави): Навч. посібник. — К.: УМК ВО, 1992. — С. 13.

⁴² Коментар до Конституції України. — К., 1996. — С. 29.

⁴³ Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). — Харків: Право, 1997. — С. 11–12.

Деякі автори вказують на відсутність суттєвої різниці між верховенством права і правовою державою. Так, С. Шевчук вважає, що правова держава є лише функціональним еквівалентом режиму дії принципу верховенства права у суспільствах, де держава та бюрократія відігравали визначальну роль у побудові цього режиму на конституційних засадах. Він зазначає, що у континентальній Європі, зокрема в Німеччині, принцип верховенства права дістав назву правової держави й спочатку позначав діяльність державної адміністрації згідно із формальним правом (законом)⁴⁴. Таке розуміння правової держави в ФРН та інших країнах континентальної Західної Європи прямо пов'язане з позицією юридичного позитивізму, тоді як принцип верховенства права виникнув на базі природного права. Проте сучасне бачення правової держави не обмежується, як колись, принципом верховенства закону, а базується, насамперед, на пріоритеті прав людини і визнає існування природного права в межах принципу верховенства конституції.

Таким чином, сучасна концепція правової держави дуже близька за змістом до трактування верховенства права, хоча між ними існує відмінність у джерелах їх правового регулювання (закон і прецедент), механізмах і формах захисту прав і свобод громадян тощо. Тому правову державу і верховенство права не можна розглядати як абсолютні синоніми (про що зазначено і в Резолюції ПАРЄ №1594 (2007)⁴⁵), як частину і ціле або як вужче і ширше поняття ще й тому, що вони відображають різні концепції правових систем у “спробі відшукати ідеал легітимності державної влади”⁴⁶.

Але стосовно підходу С.Шевчука до співвідношення понять правової держави і верховенства права, то він не дає відповіді на питання, як бути у випадку, коли правова система має дуалістичний характер. Фактично його підхід до даного питання тільки підтверджує, що в Україні правова система носить саме такий характер.

Для України, яка історично тяжіє до романо-германської правової сім'ї, ближчою є концепція правової держави, особливо зважаючи на неприємність її правової системи до засад прецедентного права. Водночас Україну не можна вважати повною мірою країною цієї правової сім'ї, оскільки її правова система знаходиться на перехідній стадії свого розвитку від радянської до класичної моделі. Тому вплив англосаксонської правової сім'ї, зокрема доктрини верховенства права, на українську конституційну систему має практичне значення, особливо враховуючи слабкий розвиток у ній засад правової держави⁴⁷. Тому спроби відшукати ідеал легітимності державної влади в Україні на основі принципів верховенства права не припиняються⁴⁸.

Зважаючи на процеси конвергенції правових систем країн англосаксонської і романо-германської правової традиції, засади верховенства права і правової держави у певних питаннях зближуються. Стосовно Української держави (з огляду на конституційне закріплення в ній обох традицій) можна зробити висновок, що принципи правової держави (верховенство закону та верховенство конституції) мають, насамперед, застосовуватись

⁴⁴ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції.— К.: Український центр правничих студій, 2001.— С. 123.

⁴⁵ Resolution 1594 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe “The principle of the rule of law” adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 23 November 2007 // <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1594.htm>

⁴⁶ Головатий С. Верховенство права: Монографія: У трьох книгах.— К.: Видавництво “Фенікс”, 2006.— Кн. 2: Від доктрини — до принципу.— С. 885.

⁴⁷ Це знаходить свій вираз, насамперед, у сфері нормотворчості. Деякі автори, наприклад, вважають, що законодавство України не відповідає стандартам правової держави. Див.: Бринцев В., Андрущенко І. Застосування та інтерпретація стандартів (принципів) правової держави в конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України.— №2/2008.— С. 73–84.

⁴⁸ Напр., див.: Головатий С. Верховенство права: Монографія: У трьох книгах.— К.: Видавництво “Фенікс”, 2006 — LXIV; 1747 с.; Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини.— К., 2002.— 344 с.

для обмеження свавілля державних органів і посадових осіб (дискреційних повноважень), а принципи верховенства права — для захисту прав і свобод громадян.

Тому, на нашу думку, в Україні варто було б ухвалити закон, який гарантував би у певних випадках право громадян на адміністрування чи судочинство на засадах верховенства права, а не верховенства закону. Навіть якщо для цього необхідно буде внести відповідні зміни до Конституції України.

Слід зазначити, що ідеї про правову державу як засіб обмеження влади та про верховенство права як гаранта прав громадян досить чітко утвердилися в громадській думці. Згідно з деякими соціологічними дослідженнями більшість українських громадян вважають, що широкі владні повноваження сильного політичного лідера мають використовуватись для створення правової держави, гарантування цією державою соціального захисту громадян та втілення ідей рівності й справедливості⁴⁹.

На нашу думку, там, де на практиці йдеться про захист прав і свобод людини і громадянина, особливо, якщо вони юридично не визначені, але їх існування припускає Конституція України, в першу чергу слід керуватись принципами верховенства права. Для цього можуть бути застосовані загально визнані принципи права і норми прецедентного права — як міжнародних судових органів, так і Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції⁵⁰.

Визначаючи співвідношення терміна верховенства права, зокрема, з поняттям верховенства закону, треба мати на увазі, що останнє означає чільну, визначальну роль парламентських законів у правовій системі держави, в діяльності усіх суб'єктів права, насамперед, органів та посадових осіб виконавчої і судової влади. В Україні як правовій державі закон також має вищу юридичну силу стосовно всіх підзаконних нормативно-правових актів та джерел позитивного права. Але сам закон повинен відповідати Конституції України, оскільки в її правовій системі діє принцип верховенства Основного Закону держави.

Аналізуючи співвідношення понять “верховенство права” і “верховенство Конституції України”, слід враховувати, що останнє поняття означає властивість Основного Закону держави, яка визначається тим, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні їй відповідати. При цьому норми Конституції України є нормами прямої дії і можуть застосовуватися в тих випадках, коли норми законів, інших актів їм суперечать.

На відміну від поняття “верховенство закону”, яке, без сумніву, є складовою механізмом правової держави, термін “верховенство Конституції України”, зважаючи на те, що вона є джерелом всякого “позитивного” права в державі, також виступає одним із принципів правової держави, але цим його значення не обмежується. Конституція України, як і багато конституцій європейських країн, закріплює право громадян на захист своїх природних прав, що є однією із засад верховенства права. З цієї точки зору, верховенство права у державі нерозривно пов'язане із реальним верховенством конституції⁵¹. Тобто

⁴⁹ Див.: Шангіна Л. Після свята, або підраховування курчат восени // Дзеркало тижня.— 2008.— 13 вересня.— №34 (713).— С. 1, 3.

⁵⁰ С. Шевчук вважає, що судові прецеденти судів загальної юрисдикції у країнах романо-германської правової традиції формуються завдяки усталеній судовій практиці (*jurisprudence constante*), за якою низка раніше прийнятих та узгоджених судових рішень розглядається як переконливий доказ правильного тлумачення правової норми. Див.: Шевчук С.В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.— Харків, 2008.— С. 21–22.

⁵¹ Ю. Тодика, напр., вважав, що “розгляд принципу верховенства права поза верховенством Конституції і законів — це шлях до беззаконня та вседозволеності, а визнання тільки принципу верховенства закону поза системним розумінням принципу верховенства права — шлях до прийняття несправедливих, негуманних, недемократичних законів, інших нормативно-правових актів”; див.: Тодика Ю. Основи конституційного строя України.— Харків: Факт, 1999.— С. 67–68.

верховенство конституції є умовою верховенства права, а тому за зазначених умов перше поняття є складовою частиною другого.

Співвідношення понять “верховенство права” та “примат (пріоритет) міжнародного права”, тобто перевага норм міжнародного права над нормами національного права, має наступний вигляд. Стаття 27 Віденської Конвенції про право міжнародних договорів закріплює таке: “Учасник міжнародних договорів не може посилається на положення свого внутрішнього права в якості виправдання невиконання ним договору”. В цьому положенні, по суті, йдеться про те, що національне право не може мати примату над міжнародним правом. Але заперечення примату національного права не є засобом утвердження примату міжнародного права, втіленого у міжнародному договорі.

Українське законодавство закріплює так званий ситуативний примат — можливість укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, але з обов’язковим внесенням до неї відповідних змін; пріоритетне застосування норм міжнародного права замість норм національного законодавства при їх взаємній невідповідності тощо⁵². Водночас Конституція України не містить положень ні про визнання пріоритету загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права (які часто не містяться і в міжнародних договорах України, а тому на них не поширюється правило статті 9 Конституції), ні про кореляцію прав людини і громадянина з їх міжнародно-правовим закріпленням⁵³.

Виходячи з наведеного, на нашу думку, примат міжнародного права в частині норм міжнародних договорів (як норм “позитивного” права) може вважатись одним з елементів правової держави. Тоді як в частині загальноновизнаних принципів та прецедентного права стосовно прав людини, що базуються на “природному” праві, принцип примату міжнародного права можна вважати складовою верховенства права.

Таким чином, узагальнюючи все, що стосується співвідношення верховенства права із суміжними поняттями, можна зробити висновок, що верховенство права в українських реаліях — це самостійний правовий механізм, який отримав офіційне юридичне визнання та практичне втілення і має на меті захист прав і свобод громадян, виходячи, насамперед, із засад справедливості, моральності, рівності тощо. Цей механізм включає Конституцію і закони України, які складають його унормовану частину. Принципи верховенства права застосовуються прямо (безпосередньо), коли нормативні акти не містять положень для регулювання відповідних суспільних відносин, а тому виникає необхідність застосування загальних принципів права (засад природного права), що відповідають демократичним стандартам.

6. Ідеологія верховенства права. В Україні ідеї верховенства права, як і відродженого природного права⁵⁴, що є його духовною першоосновою, до недавнього часу поширювались дуже повільно. Це було обумовлене станом суспільно-політичної думки та настроїв громадян, які тривалий час жили в умовах авторитарного режиму (1994–2004 рр.), що сприяв консервації традиційної (авторитарної, а по суті — неорадянської) правової ідеології.

Ця ідеологія була розрахована переважно на громадян старших вікових категорій, які потребували турботи про себе з боку держави більше, ніж обмеження її втручання у здійснення їх прав і свобод тощо. Тобто ці громадяни частіше розраховували на підтримку влади, чим остання користувалася у своїх інтересах, і менше думали про її обмеження.

⁵² Про це детальніше див.: Кампо В. Конституціоналізація зовнішніх відносин України: євроінтеграційний аспект // Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №6.— С. 53.

⁵³ Конституційне право громадян України звертатися до Європейського суду з прав людини можна вважати опосередкованим визнанням примату міжнародного права над національним правом.

⁵⁴ На тему ідеології відродженого природного права див.: Костенко О.М. Культура і закон — у протидії злу: Монографія.— К.: Атіка, 2008.— 352 с.

Тому за допомогою традиційної правової ідеології владі вдавалося втримувати цих громадян у своєму духовному полоні. Але після 2004 року, коли влада змінилася, постало питання і про зміну правової ідеології.

Нова хвиля демократизації українського суспільства 2005–2008 років внесла значні зміни у правовий світогляд громадян, які тепер все частіше вимагають від влади дотримання Конституції України в ім'я реалізації та захисту їхніх прав і свобод. Громадянське суспільство немовби отримало друге дихання та дало новий поштовх для утвердження природно-правових ідеалів свободи та верховенства права⁵⁵. Деякі автори нагадують, що верховенство права було однією з вимог Помаранчевої революції-2004, яка ще не здійснена⁵⁶.

По суті в Україні йде ідеологічна боротьба чотирьох основних правових доктрин: традиційної (авторитарно-олігархічної), з одного боку, популістської (анархо-олігархічної), з другого боку, класичної (ліберально-консервативної), з третього боку, і постмодерної (соціально-ліберальної) правової доктрини, з четвертого боку. Перша доктрина стоїть на позиціях законності радянського зразка; друга — виходить з ідеї, що додержання законів і права є питанням доцільності; третя доктрина дотримується принципів правової держави: верховенства конституції та закону; а четверта — розглядає правову систему крізь призму цінностей природного права (верховенства права): гуманізму, справедливості тощо.

На наш погляд, тільки з перемогою постмодерної правової доктрини ідеологія верховенства права зможе стати домінуючою в українському суспільстві. В усіх інших випадках цій ідеології відведена другорядна роль або ж її взагалі не беруть до уваги.

Очевидно, що ідеї верховенства права в Україні можуть бути успішними лише завдяки формуванню громадського конституційного руху, за участю, насамперед, малого й середнього підприємництва як природного виразника і захисника цих ідей. Даний рух міг би суттєво підвищити рівень правової культури всіх громадян, а значить, допомогти їм ширше використовувати принципи верховенства права для реалізації та захисту своїх прав і свобод. Тому його створення є одним із головних завдань українського політикуму, зокрема тієї його частини, яка стоїть на позиціях класичного конституціоналізму.

Після політичних криз 2006–2007 та 2007–2008 років українське суспільство переконалось у практичній необхідності більш широкого застосування принципів верховенства права. Йдеться про судові органи та їх роль у впровадженні в правове життя українського суспільства комплексу загальних принципів права⁵⁷, що сприяють захисту прав і свобод громадян тощо. Тому в суспільній свідомості громадян все частіше формується соціальний запит на реалізацію цих принципів, незалежно від сфери їх застосування: економіка, соціальний захист, політика, сім'я і т.п.

7. Перспективи розвитку української доктрини верховенства права. У зарубіжній літературі існує багато теорій, які в тій чи іншій мірі можуть прислужитися розвитку української доктрини верховенства права.

Так, деякі зарубіжні автори пропонують класифікувати ці теорії залежно від вимог, що висуваються, виділяючи, зокрема, формальні та матеріальні їх різновиди. При цьому

⁵⁵ Про це детальніше див.: Кампо В. Конституційна юстиція: теорія і практика. Збірка праць: 1975–2008.— К., 2008.— С. 91–95.

⁵⁶ Див.: Полохало В. Сьогодні у мене як у громадянина є відчуття небезпеки // День.— 3 жовтня 2008 р.— С. 4.

⁵⁷ Про теорію загальних принципів див.: Екштайн К. Признание общих принципов права. Доктрина правового государства // Общепринятые принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия: Материалы Всероссийского совещания (Москва, 24 декабря 2002 г.).— 2004.— С. 36–42; Шварц Г. Общие принципы и права человека // Конституционный контроль и защита прав человека: Сборник материалов международного семинара (Ереван, 21–25 октября 1997 года).— 1997.— С. 420–426.

формальні теорії верховенства права зосереджуються на належних джерелах і формі законності, тоді як матеріальні теорії — включають також вимоги до змісту закону (зазвичай він має узгоджуватися з правовими або моральними принципами)⁵⁸.

До формальних теорій верховенства права, таким чином, можна віднести наступні:

1) теорію правління на основі закону. Полягає в тому, що закон — це засіб, за допомогою якого діє держава: все, що робить уряд, має здійснюватися через закони;

2) теорію формальної законності — насамперед, означає наявність таких характеристик законів, як загальність, чіткість, публічне проголошення, стабільність протягом певного часу, заборона зворотної дії закону тощо. Ця теорія накладає лише процедурні вимоги, лише обмеження щодо форми, якої має набувати закон, не висуваючи жодних вимог до його змісту;

3) теорію демократії та законності — поєднання теорії формальної законності і демократії. Тобто формальна законність, особливо її вимоги щодо однозначності і рівності перед застосуванням закону, має джерелом демократію і служить демократії.

До матеріальних (змістовних) теорій верховенства права відносяться:

1) теорія гарантування індивідуальних прав — акцент робиться на тому, що ці права закріплюються не позитивним правом, але формують його основу і є невід'ємною частиною. При цьому норми не є єдиним джерелом цих прав, а тому відповідальність за рішення лягає у багатьох випадках на суддю, тобто рішення має “найкращим чином відповідати базовим моральним правам сторін”;

2) теорія гарантування права гідності і/або правосуддя полягає в тому, що гідність людини і захист цієї гідності проголошується керівним принципом держави, а права людини носять універсальний і позаправовий характер, тобто існують до їх офіційного визнання державою. Таким чином, індивідуальні права громадян закріплюються як частина верховенства права, виводяться за межі діючого законодавства і навіть, в аспекті права на гідність, за межі ймовірних змін до конституції;

3) теорія держави загального добробуту — верховенство права включає — поряд із формальною законністю — демократію та індивідуальні права. Таке розуміння на сьогодні є найбільш поширеним серед матеріальних теорій верховенства права і обумовлене, насамперед, тим, що у ліберальних демократіях всі три зазначені елементи складають єдине ціле⁵⁹.

Розглядаючи ці різні теорії, слід мати на увазі, що всі так звані матеріальні теорії верховенства права базуються на відповідних вимогах формальних теорій. В першу чергу це стосується теорії формальної законності, до якої долучаються елементи різних матеріальних теорій верховенства права. Тому в принципі немає нездоланих протиріч між доктриною верховенства (примата) права та доктриною верховенства закону, які в Україні періодично викликають гострі дискусії⁶⁰. Адже у кожній науковій школи історично і практично вироблено своє розуміння понять “верховенство права” і “верховенство закону” та їх співвідношення. У представників юридичної школи — це одне розуміння, у прихильників соціологічної школи — інше і т.д.

В юридичній науці немає і не може бути раз і назавжди даної доктрини верховенства права, а дискусії між різними науковими течіями щодо її змісту і т.д., як свідчить досвід, тільки актуалізують пошук та розробку нових доктринальних підходів. Так формується модерна українська доктрина верховенства права, яка покликана давати відповіді на все

⁵⁸ Таманага Б. Вказ. праця.— С. 107.

⁵⁹ Див.: Таманага Б. Вказ. праця.— С. 106–131.

⁶⁰ Див.: Головатий С.П. “Верховенство закону” versus “верховенство права”: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? // Вісник Академії правових наук України.— 2003.— №2(33)—3(34).— С. 96–113.

нові виклики і небезпеки, породжені неефективністю державної влади, жорстокою глобалізацією, соціальними протиріччями тощо.

8. Основні висновки і пропозиції.

Як свідчить вищевикладене, в Україні діє правова система, в якій одночасно функціонують механізми правової держави і верховенства права. Чітке визначення місця і ролі кожного з цих механізмів у правовій системі є одним з основних завдань вітчизняної доктрини. Разом з тим, доктрина стоїть перед проблемою більш глибокого вивчення механізмів верховенства права, зокрема щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина тощо.

Вже сьогодні українська доктрина верховенства права виконує важливі пізнавальні і практичні завдання, які в тій чи іншій мірі служать вирішенню актуальних проблем розвитку правової системи. Для успішного виконання покладених на неї суспільством і державою завдань дана доктрина, на наш погляд, повинна:

більш глибоко оволодіти зарубіжними теоріями верховенства права для значного підвищення власного творчого потенціалу і спробувати вийти на європейський ринок наукових ідей з якісно новими концепціями верховенства права, що враховують екологічну, культурну чи інші складові сучасних правових проблем;

глибше вивчати український правовий, зокрема судовий, досвід, виробити, насамперед, реалістичні методологічні підходи до формування механізмів функціонування верховенства права та подолання пострадянської нормативістської традиції;

запропонувати суспільству та державі концепції та практично-прикладні заходи щодо:

а) адаптації національної моделі верховенства права до вимог правової системи Європейського Союзу як необхідної умови євроінтеграції України;

б) вдосконалення законодавчого регулювання засад верховенства права;

в) перетворення верховенства права на гарантований механізм захисту прав і свобод громадян тощо.

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЧИННОЇ УКРАЇНСЬКОЇ КОНСТИТУЦІЇ

Щодо чинної Конституції України висловлено багато різних, інколи прямо протилежних думок і в науковій літературі, і в засобах масової інформації. Одні автори вважають її ледь не взірцем правової думки та визначним надбанням світового конституціоналізму, інші ж, навпаки, схильні критикувати майже кожен її норму. При цьому одні закликають не змінювати Основний Закон і спробувати використати його величезний потенціал виключно шляхом подальшого удосконалення поточного законодавства, а інші, навпаки, пропонують негайно ухвалити нову Конституцію України. Однак, перш ніж визначати головний стратегічний напрямок подальшого удосконалення конституційного регулювання в Україні, варто всебічно проаналізувати текст чинної української Конституції та встановити, які саме конституційні норми потребують певного уточнення, суттєвого доопрацювання або ж детального та розгалуженого поточного законодавства.

Добре зрозуміло, що в одній науковій статті дуже важко та навіть практично неможливо висвітлити та глибоко дослідити усі прогалини, суперечності, неузгодженості, неточності та некоректні положення, вміщені в тексті чинної Конституції України. Останніми роками головна увага фахівців була прикута до конституційних норм, змінених у 2004 р. у зв'язку з проведенням політичної реформи. Вони неодноразово розглядалися в різних аспектах: і з точки зору їх змістовної характеристики, і щодо їх органічного поєднання та узгодження з рештою конституційних норм і конституційних інститутів, і в контексті дотримання передбаченої самою Конституцією процедури внесення змін⁶¹. М. Орзіх взагалі переконаний, що “обмеженість, яка проявилася в зведенні реформи на практиці до перерозподілу повноважень у трикутнику Президент — Парламент — Уряд та способів формування конституційних органів (зі встановленням нових термінів), навряд чи можна охарактеризувати як політичну реформу, орієнтовану на створення сучасної системи українського конституціоналізму”⁶². Саме тому виникає потреба звернутися до аналізу усього тексту Основного Закону України з метою з'ясування саме тих конституційних норм, які потребують певного уточнення, а також удосконалення, корегування та узгодження.

Передусім слід зазначити, що досить дивним виглядає перелік пріоритетів Конституції, передбачений у ч. 1 ст. 3, оскільки в ньому немає такого універсального феномена як свобода, окремі аспекти якого згадуються лише у Розділі II, зокрема у ст. 23 (стосовно вільного розвитку особистості) та у ст. 29 (щодо неприпустимості необґрунтованого арешту

⁶¹ Конституційна реформа: експертний аналіз.— Харків: Фолю, 2004.— 184 с.; Журавський В. “Пакетне” голосування та інші сумнівні ноу-хау внесення змін до Конституції // Юридичний вісник України.— №4.— 2005.— 29 січня — 4 лютого.— с. 9; Каплан Ю. Політичний процес в Україні: особливості переходу до парламентської республіки // Віче.— 2005.— №4.— С. 32–34; Древаль Ю. Політична реформа: вдосконалення політичних інститутів, чи... з пастки в пастку? // Віче.— 2005.— №2.— С. 7–9; Колішук І. Чи потрібні зміни до Конституції? // Юридичний журнал.— 2005 №3.— С. 74–77; Колісник В.П. Нова конституційна модель здійснення державної влади в Україні: головні переваги та вади // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених.— Сімферополь: Кримський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ, 2006.— Вип. 8.— С. 191–197; Лемак В. Уроки для коаліції номер два // Дзеркало тижня.— 2007.— №41.— 3–10 листопада; Скрипнюк О. В. Конституційна реформа в Україні: проблеми удосконалення системної організації державної влади // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: Зб. наук. пр.— Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008.— С. 18–21.

⁶² Орзіх М., Крусян А. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право: Монография.— Киев: Алерта, 2006.— С. 281.

чи затримання особи). В.В. Речицький з цього приводу зазначає, що “ми, начебто каючись за гріхи гайдамацьких вольностей, вищими соціальними цінностями назвали в Конституції “життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпеку”, але чомусь забули про свою вічну гордість та вічний гріх — свободу, яка якраз і є в світі головним принципом органічного конституціоналізму”⁶³. Науковець переконаний, що “призначення конституцій полягає в тому, щоб захистити вільні поривання людини від брутального тиску завжди в чомусь обмеженої влади... Конституція — це гарант свободи, виразником якої в здоровому суспільстві є міра позитивного хаосу, “невпорядкованості” в економіці (ринок), політиці (демократія), приватному житті. Саме тому Конституція є не стільки впорядником життя, скільки гарантом проти його надмірної, несправедливої, а тому й протиправної, організованості, регламентованості тощо”⁶⁴. Отже, пріоритет свободи має бути чітко окреслений саме в розділі, присвяченому засадам конституційного ладу.

У першому розділі Конституції України відразу ж впадає в очі досить невдала з точки зору юридичної техніки, формальної логіки, лексичних правил та стилю викладу норма, вміщена в ч. 2 ст. 9, згідно з якою “укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України”. Якщо буквально прочитати першу частину цього речення, то можна прийти до висновку, що за певних умов допускається укладення міжнародних угод, які суперечать Основному Закону. Однак, з другого боку, якщо внести відповідні зміни до Конституції, тоді такий договір уже не суперечитиме конституційному тексту. Тоді в чому ж полягає правило поведінки, вміщене в цій нормі, й до чого воно спонукає та зобов’язує посадовців, які мають повноваження виступати від імені держави під час підписання міжнародного договору? Напевно, краще було б вказати, що укладення міжнародних договорів, що суперечать Конституції України, не допускається. З такого конституційного припису тоді логічно випливало б, що спочатку потрібно внести відповідні зміни до Конституції й лише після цього можна укладати міжнародний договір. Так, наприклад, у ст. 4 Конституції України встановлено, що в Україні існує єдине громадянство. Це означає, що громадянам України забороняється набувати громадянство інших держав і саме тому, одержуючи іноземний паспорт, не вийшовши з українського громадянства, особа має усвідомлювати, що такими діями вона порушує Конституцію, зокрема вимоги ст. 4 та ч. 1 ст. 68. Для посадовців же ст. 4 Конституції означає, що вони не мають права підписувати та навіть готувати проекти двосторонніх та багатосторонніх міжнародних угод про подвійне громадянство, вести переговори щодо можливості встановлення подвійного громадянства чи навіть публічно заявляти про таку можливість або доцільність його запровадження. І лише у разі внесення відповідних змін до ст. 4 Основного Закону можливим стане укладання міжнародних договорів про подвійне громадянство з іншими державами.

До того ж у багатьох інших конституційних нормах заборони встановлено чітко, категорично та зрозуміло. Так, наприклад у ч. 3 ст. 13 Конституції зазначається, що власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, а в ч. 6 ст. 17 вказується, що на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом.

Певна непослідовність та логічна незавершеність характерна й для ч. 2 ст. 5 Основного Закону, в якій підкреслюється, що “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. Ця норма встановила три голов-

⁶³ Речицький В. В. Конституціоналізм. Украинский опыт / Харьковская правозащитная группа.— Харьков: Фолио, 1998.— С. 119.

⁶⁴ Речицький В. В. Деякі зауваження щодо проекту Конституції // Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини. Вип. 1.— Київ — Харків, 1993.— С. 11.

ні форми реалізації публічної влади українським народом: 1) безпосередньо, тобто коли увесь народ має право висловити свою волю (думку, бачення, уявлення) щодо певного важливого загальнодержавного, загальносуспільного питання (наприклад, під час всеукраїнського референдуму чи парламентських виборів) або щодо питання місцевого значення (наприклад, під час місцевого референдуму чи місцевих виборів); 2) через органи державної влади, тобто через всенародно обраного Президента України, через Верховну Раду України, обрану народом, через Кабінет Міністрів України, сформований за демократичною конституційною процедурою парламентом за участю глави держави тощо; 3) через органи місцевого самоврядування, тобто перш за все через місцеві ради та сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, через виконкоми, сформовані сільськими, селищними, міськими радами.

Проте з огляду на особливості територіального устрою держави визнання Автономної Республіки Крим невід'ємною складовою частиною України та закріплення відповідних положень у Розділах IX і X Основного Закону (ст. 133–139) варто було б у ч. 2 ст. 5 Конституції вказати не три, а чотири форми здійснення народом влади, єдиним джерелом якої він визнається: безпосередньо, через органи державної влади, через органи влади автономії та через органи місцевого самоврядування.

Такими ж вадами, зокрема недооцінкою ролі та місця Автономної Республіки Крим у системі територіального устрою України, обумовлена недосконалість та логічна незавершеність ч. 2 ст. 72 Конституції України, відповідно до якої “всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області”. З одного боку, кримська автономія має специфічний правовий статус, який істотно відрізняється від статусу області⁶⁵, а з другого — відбулося нехтування автономії, оскільки юридична конструкція ч. 2 ст. 72 Основного Закону обмежує можливості українських громадян, які мешкають в Автономній Республіці Крим, щодо ініціювання проведення всеукраїнського референдуму, фактично поставивши їх під час вирішення цього питання у доволі-таки не вигідні умови порівняно з рештою громадян України. Справа в тому, що ініціативні групи з проведення всеукраїнського референдуму, створені в одній з областей, можуть обмежитися збором підписів щодо призначення референдуму у своїй (це досить зручно) та ще у п'ятнадцяти областях. Але ініціативні групи, створені на території автономії, змушені будуть збирати підписи і на території Автономної Республіки Крим, і на території ще як мінімум шістнадцяти областей з огляду на категоричність вимог ч. 2 ст. 72 Конституції України, в якій автономія взагалі не згадується. У такому ж становищі можуть опинитися й громадяни, які проживають у містах Києві та Севастополі й спробують реалізувати своє право ініціювати проведення всеукраїнського референдуму. Складається враження, що законодавці просто забули про автономію та міста зі спеціальним статусом. Хоча, наприклад, в іншому випадку, ухвалюючи 18 вересня 2001 р. Закон України “Про вибори народних депутатів України”⁶⁶, парламент у ч. 1 ст. 20 звернувся до поняття “регіон” і при цьому прямо зазначив, що регіони визначені у ч. 2 ст. 133 Конституції України. А у ч. 4 ст. 54 вказаного Закону до категорії “регіон” прямо віднесено саме Автономну Республіку Крим, області та міста Київ і Севастополь. І хоча цей Закон визнано нечинним⁶⁷ з 1 жовтня 2005 р., важливим є той факт, що законодавці усвідомили та юридично підтвердили принцип рівноправності вказаних регіонів. Одночасно вони вста-

⁶⁵ Див.: Конституційне право України: Підручник.— Х.: Право, 2008.— С. 364–375.

⁶⁶ Відомості Верховної Ради України.— 2001.— №51–52.— С. 265.

⁶⁷ Відомості Верховної Ради України.— 2004.— №27–28.— С. 366.

новили межі поняття “регіон”, обґрунтовано включивши до нього вищий рівень системи адміністративно-територіального устрою України.

Але й ще задовго до прийняття української Конституції парламент опосередковано визначив поняття “регіональний” стосовно відповідних місцевих організацій політичних партій. Так, у п. 1 ч. 5 ст. 23 Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 18 листопада 2003 р. йшлося про регіональні відділення партії (виборчого блоку), до яких віднесено Кримське республіканське, обласне, Київське та Севастопольське міське. Однак попереднього досвіду законодавчої діяльності парламентарям, на жаль, не вистачило для того, щоб врахувати специфіку правового статусу усіх типів регіонів України в процесі прийняття Основного Закону України у 1996 р. До того ж і серед посадовців, і серед депутатів все ще немає чіткого уявлення щодо поняття “регіон”, що знайшло відображення й у поточному законодавстві, де інколи до регіонів відносять не лише кримську автономію та області, а й навіть райони. Так, у ст. 7 Закону “Про планування і забудову територій” від 20 квітня 2000 р. вказується, що “планування територій на регіональному рівні полягає у розробленні та затвердженні схем планування територій Автономної Республіки Крим, областей, районів, регулюванні використання їх територій...”⁶⁸ Разом з тим, ухвалюючи цей Закон, Верховна Рада України чомусь знову не врахувала належним чином наявність у нашій державі міст зі спеціальним статусом і згадала про них лише у Розділі III, присвяченому плануванню території на місцевому рівні, що прямо суперечить логіці побудови ч. 2 ст. 133 Конституції України. А от у Постанові Кабінету Міністрів України №368 від 24 березня 2004 р. до регіонів віднесено Автономну Республіку Крим, області та міста Київ і Севастополь⁶⁹.

Не відповідає вимогам юридичної точності й ч. 1 ст. 36 Конституції України, адже вона закріпила право на свободу об’єднання і в політичні партії, і в громадські організації лише за громадянами. Проте коли законодавець, ухвалюючи Конституцію, намагався поширити якесь право і на громадян, і на іноземців та осіб без громадянства, він використовував переважно такі слова та словосполучення: “кожна людина”, “кожен”, “кожному”, “кожному, хто на законних підставах перебуває на території України”, “кожен із подружжя”, “усі”, “ніхто”, “ті, хто працює”. І лише в кількох випадках парламент визнав певні конституційні права лише за громадянами, що є переважно обґрунтованим та виправданим, оскільки стосується передусім політичних прав. Разом з тим хоча право асоціацій (право на об’єднання) й відноситься до політичних, однак, як свідчить світовий досвід, воно поширюється і на іноземців та осіб без громадянства стосовно об’єднання в неполітичні організації. Про це свідчить і досвід формування українського громадянського суспільства до прийняття Конституції України в 1996 р.

Так само недемократичним, недоцільним та невиправданим виглядає закріплення у ч. 3 ст. 36 Основного Закону права на участь у професійних спілках лише за громадянами. На нашу думку, не може вирішити це питання й поточне законодавство навіть з огляду на конституційне положення про те, що “обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України”. Так, у ч. 2 ст. 6 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” вказується, що “іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами”. Однак це положення не може конкурувати з першими двома реченнями ч. 3 ст. 36 Конституції України, в якій прямо зазначається: “Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об’єднують громадян, пов’язаних спільними інтересами

⁶⁸ Відомості Верховної Ради України.— 2000.— №31.— С. 250.

⁶⁹ Офіційний вісник України.— №12.— С. 740.

за родом їх професійної діяльності”. Таким чином, з огляду на те, що між конституційною нормою та нормою вказаного Закону виникла суттєва невідповідність, має діяти зазначене положення Конституції, адже вона має вищу юридичну силу і тому закони “повинні відповідати їй” (ч. 2 ст. 8 Конституції України).

Саме тому слід чітко розмежувати в тексті Конституції право на свободу об’єднання в політичні партії, яке визнається за громадянами, та право на свободу об’єднання у громадські організації, професійні спілки та інші асоціації, яке слід визнати за усіма, хто на законних підставах перебуває на території України.

Разом з ухваленням української Конституції відразу ж виникла проблема невизначеності правового статусу та ролі Президента України у системі поділу влади, оскільки формально він не входить до жодної з гілок влади, проте має певні, досить істотні державно-владні повноваження та важелі впливу на інші органи державної влади. У зв’язку з цим Ф.В. Веніславський слушно зауважує, що “недостатньо чітка визначеність місця інституту Президента в державному механізмі обумовлює суперечливість існуючої форми державного правління в цілому, а в кінцевому результаті призводить до відсутності реального балансу у взаємовідносинах законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади”⁷⁰.

До проведення першого етапу конституційної реформи вважалося, що глава держави найближче стоїть або навіть тяжіє до виконавчої влади. На думку В. Авер’янова, “в основу управлінської вертикалі покладено модель своєрідного “складного центру”. Тобто такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб’єктів — Президента і Кабінету Міністрів України. Специфічність даної моделі в тому, що відношення цих суб’єктів до гілки виконавчої влади неоднакові. Якщо уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка системи органів, то Президент, як уже зазначалося, лише функціонально — через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади”⁷¹.

Показово, що після внесення змін до Конституції України 8 грудня 2004 р. Президент України втратив переважну більшість повноважень, які надавали йому можливість впливати на виконавчу владу, однак так само як і раніше він, підписуючи закони, зобов’язаний “брати їх до виконання”, про що прямо зазначено в ч. 2 ст. 94 Основного Закону. Залишається незрозумілим, яким же чином глава держави може взяти до виконання українські закони, не маючи при цьому ні достатніх матеріально-фінансових ресурсів, ні підпорядкованих йому виконавчих органів. Такий припис був виправданим та логічним лише тоді, коли глава держави очолював виконавчу владу. Так, наприклад, відповідно до ст. 19 Конституційного Договору від 8 червня 1995 р. Президент України визнавався “главою держави і главою державної виконавчої влади України”. У ч. 3 ст. 19 Конституційного Договору прямо зазначалося, що Президент України “як глава державної виконавчої влади здійснює цю владу через очолювані ним Уряд — Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади”⁷². Тому в сучасних умовах у процесі подальшого удосконалення конституційного тексту з ч. 2 ст. 94 Конституції України слід вилучити словосполучення “беручи до виконання”.

Дивним виглядає й положення ч. 2 ст. 80 Конституції України, відповідно до якої “народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу та наклеп”. Адже чинний Кримінальний кодекс України взагалі не передбачає кримінальної відповідальності за такі дії. Згадка про образу як дію, що є елементом скла-

⁷⁰ Веніславський Ф. Проблеми української моделі організації державної влади // Конституційна реформа: експертний аналіз.— Харків: Фоліо, 2004.— С. 75.

⁷¹ Авер’янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні.— К.: Ін Юре, 1997.— С. 11.

⁷² Відомості Верховної Ради України.— 1995.— №18.— С. 133.

ду злочину (йдеться про злочин з формальним складом) та тягне за собою кримінальну відповідальність, залишилася лише у ст. 161 Кримінального кодексу України, в якій до кримінально-караних дій віднесена “образа почуттів громадян у зв’язку з їхніми релігійними переконаннями”⁷³. Більше того, вказана конституційна норма при буквальному її розумінні може сприйматися та навіть тлумачитися як можливість для народних депутатів уникати юридичної відповідальності й у випадку приниження честі, гідності та ділової репутації особи, й у разі проголошення з парламентської трибуни закликів до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади, до вчинення дій з метою зміни меж території або державного кордону України, оскільки у ч. 2 ст. 80 Конституції України йдеться про юридичну відповідальність взагалі, а не про якийсь конкретний її вид. Саме тому вказану конституційну норму варто сформулювати у такій редакції: “Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію інших осіб, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжнаціональної, расової, релігійної ворожнечі, публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу, до захоплення державної влади, до вчинення дій з метою зміни меж території або державного кордону України”.

Схожі прогалини та суперечності містяться практично в усіх розділах української Конституції, істотно знижуючи її значний потенціал. Саме тому потрібно здійснити всебічний, глибокий, скрупульозний та прискіпливий правовий аналіз усіх її положень з метою забезпечення в процесі подальшого удосконалення конституційного регулювання максимальної юридичної точності та чіткості викладу нормативного матеріалу, взаємного узгодження усіх конституційних норм, інститутів та структурних частин Конституції України. Без такого аналізу формування в Україні реальної конституційної системи⁷⁴, прихильником якої був Л.П. Юзьков, ще довго залишатиметься примарним.

⁷³ Відомості Верховної Ради України.— 2001.— №25–26.— С. 131.

⁷⁴ Тихонова Є., Юзьков Л. Конституція юридична і фактична // Право України.— 1992.— №1.— С. 9.

ПРИНЦИПИ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ (ЕВОЛЮЦІЯ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНОЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДОКТРИНИ)

Демократичність будь-яких виборів визначається перш за все закріпленими виборчим законодавством принципами виборів, які виступають фундаментом правового регулювання електоральних відносин, опорними точками, орієнтирами всього виборчого процесу, і недотримання яких може мати наслідком визнання виборів недійсними. Принципи виборів визначають межі, в рамках яких функціонує механізм виборчих правовідносин, тобто вони є регуляторним інструментом, завдяки якому окреслюється характер і напрями правового регулювання всього комплексу суспільних відносин, що складаються в процесі виборів. Вони також відіграють роль окремих правових засад для формування та розвитку виборчого права, виступають його найбільш важливими та стабільними складовими. Правова природа цих принципів полягає, зокрема, у забезпеченні збалансованості та єдності регулювання правовідносин у сфері виборів як демократичного процесу. Тобто принципи виборів водночас окреслюють вихідні параметри, в рамках яких формується механізм правового регулювання електоральних відносин, і вони ж виступають як своєрідний вектор, що визначає розвиток самого виборчого права. Принципи виборів народних депутатів України також віддзеркалюють ступінь демократизму організації та підготовки виборів, реалізацію конституційних прав громадян брати участь в управлінні державою, вільно обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади тощо.

Як стверджують російські дослідники Ю. Дмитрієв та В. Ізраєлян, визначення та вивчення принципів виборчого права має не тільки теоретичне, але й велике практичне значення, оскільки без урахування засадничих основ, на яких формується правова регламентація виборчих відносин, важко адекватно та цілісно сприймати весь комплекс норм виборчого права, оцінювати їх зміст, розуміти їх значення, заповнювати існуючі прогалини правового регулювання електоральних відносин, усувати невідповідності та протиріччя між окремими приписами виборчого законодавства⁷⁵. Інші російські дослідники — Ю. Веденєєв та В. Лисенко — в цьому ж аспекті підкреслюють, що розвиток сучасного виборчого права в умовах поглиблення та розширення демократичних основ організації і проведення виборів роблять достатньо актуальним завдання формування універсального стандарту (критеріїв) системи (переліку) політико-правових і організаційно-технологічних принципів ротації і передачі публічної влади за підсумками виборчих кампаній⁷⁶.

Таким чином, на думку зазначених вчених, принципи виборів відіграють ключову роль у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і виступають основою для створення виборчого права.

Незважаючи на їх надзвичайну важливість, у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі мають місце різноманітні підходи до розуміння принципів виборів (виборчого

⁷⁵ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации.— Ростов-на-Дону: Изд-во “Феникс”, 2004.— С. 109.

⁷⁶ Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации.— М.: ИГиП РАН, 1997.— С. 102.

права)⁷⁷, що пов'язано, перш за все, з різним розумінням принципів права⁷⁸, з яких вони випливають. Чи не найбільш поширеною є точка зору, що принципи виборчого права — це основоположні, керівні ідеї (засади), які лежать в основі регламентації цього інституту. Зокрема, на таких позиціях стоять автори підручника “Сравнительное конституционное право”⁷⁹, відомий український учений-конституціоналіст О. Фрицький⁸⁰ та ціла низка інших вчених. Так, російський науковець Л. Воеводін, вказуючи на значення принципів як основоположних ідей, зазначає, що це вихідні засади, які виражають сутність виборчого права і визначають його зміст⁸¹. Про це говорить і Г. Андреева: “Принципи виборчого права — це основні засади, на яких воно базується”⁸². Автори коментаря Закону України “Про вибори народних депутатів України” під ними розуміють відправні, вихідні ідеї, які виражають найважливіші підвалини й закономірності процесу виборів⁸³.

⁷⁷ Деякі українські науковці принципи виборчого права пов'язують з виборчою системою (див.: Ольховський Б.І. *Вибори в Україні // Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю.М. Тодици, В.С. Журавського.*— К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002.— С. 264). Однак ми вважаємо логічнішим аналізувати принципи виборчого права у прив'язці до принципів виборів. При цьому ми розглядаємо їх як тотожні. Хоча в науці конституційного права існує думка, що принципи виборів слід відрізнити від принципів виборчого права. Наприклад, Т.В. Герасименко стверджує, що поняття “принципи виборів” потрібно використовувати для окреслення певних правових принципів, а поняття “принципи виборчого права” — для відзначення відповідних принципів права. Звідси під принципами виборів вона розуміє керівні правові ідеї, які фіксують уявлення про вибори як про форму прояву суверенітету народу (народовладдя), що розкриває з цієї точки зору сутність і зміст виборчого права, а під принципами виборчого права — ті ж самі ідеї, які отримали правове оформлення і покликані забезпечити проведення демократичних виборів (див.: Герасименко Т.В. *Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук.*— Тюмень, 2003.— С. 22). Проте, на наш погляд, наведена позиція не стільки свідчить про існування відмінностей між принципами виборів і виборчого права, скільки розставляє акценти щодо їх фіксації. По суті та змісту, за умови, що це має місце в демократичній країні, принципи виборів та принципи виборчого права збігаються, є аналогічними.

⁷⁸ Частина науковців у принципах права бачає основоположні, керівні ідеї, що знаходять своє втілення в праві (див.: Воеводін Л.Д. *Конституционные права и обязанности советских граждан.*— М.: Изд-во МГУ, 1972.— С. 15; Лившиц Р.З. *Теория права.*— М.: Изд-во БЕК, 1994.— С. 195–196 і т.д.). Інші розглядають їх як специфічне юридичне вираження об'єктивно існуючих економічних і політичних законів суспільного розвитку (див.: Ковачев Д.А. *Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права.*— 1997.— №9.— С. 73; Явич Л.С. *Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы.*— М.: Юрид. лит., 1978.— С. 11 та ін.). Існує також точка зору, що принципами права виступають тільки ті, які втілені в юридичних нормах (див.: Алексеев С.С. *Общая теория права: В 2 т. Т. 1.*— М.: Юрид. лит., 1981.— С. 98; Семенов В.М. *Принципы советского социалистического общенародного права // Правоведение.*— 1964.— №1.— С. 20; Зажицкий В.И. *Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право.*— 1996.— №11.— С. 92 та ін.). На доповнення до цього підходу деякі науковці стверджують, що принципи права пронизують усю структуру права — правосвідомість, норми, правовідносини, правозастосовну практику, що вони виникають із категорії правосвідомості і уже з цієї сфери об'єктивуються в нормах права і правовідносинах (див.: Малейн Н.С. *Правовые принципы, норма и судебная практика // Государство и право.*— 1996.— №6.— С. 12–13). У той же час, виходячи з цієї позиції, деякі правники розрізняють “принципи права” та “правові принципи”. Останні, на їх думку, це існуючі у правосвідомості керівні правові ідеї, які розкривають сутність права і правового регулювання. Об'єктивуючись у законі, вони стають принципами права, отримують власне юридичні властивості і забезпечуються в необхідних випадках примусовою силою держави. Таким чином, сутність принципів права полягає в їх загальнообов'язковості, а правових принципів — в їх первинності та правовому ідеалізмі (див.: Герасименко Т.В. *Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук.*— Тюмень, 2003.— С. 19–20).

⁷⁹ *Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин.*— М.: Манускрипт, 1996.— С. 370.

⁸⁰ Фрицький О.Ф. *Конституційне право України: Підручник.*— К.: Юрінком Інтер, 2002.— С. 209.

⁸¹ Воеводін Л.Д., Златопольский Д.Л. *Государственное право зарубежных социалистических стран.*— М.: Изд-во МГУ, 1984.— С. 227.

⁸² Андреева Г.Н. *Конституционное право зарубежных стран: Учебник.*— М.: Изд-во “Эксмо”, 2005.— С. 360.

⁸³ Коментар Закону України “Про вибори народних депутатів України” / За заг. ред. А.І. Мартинюка.— К.: Юридична думка, 2006.— С. 11.

Деякі автори сутність принципів виборчого права пов'язують з демократією. Так, свого часу автори підручника “Советское государственное право” за редакцією А. Лепешкіна принципами виборчого права називали основні засади демократизму, які мають керівне значення для виборів народних представників; ці засади складаються на основі фактичних відносин, що виникають у процесі формування представницьких органів⁸⁴. У наш час цей підхід підтримує російський державознавець С. Князев, який визначає принципи як “основоположні засади (ідеї), які відображають демократичну природу виборів в якості конституційної основи народовладдя і визначають фундамент правового регулювання виборчих прав, гарантій, процедур і технологій, що забезпечують імперативне, внутрішньо збалансоване і нефальсифіковане проведення... виборів”⁸⁵. Майже аналогічної точки зору дотримується український науковець Л. Козодой: “Під принципами виборчого права необхідно розуміти основні ідеї, які відображають демократичну природу виборів як конституційної основи народовладдя, що визначають фундамент правового регулювання виборчих прав, гарантій, процедур, які забезпечують законодавчо визначене, чітко збалансоване, нефальсифіковане проведення виборів різного рівня, реалізацію та захист виборчих прав громадян та інших суб'єктів виборчого процесу”⁸⁶. Також цю точку зору підтримують російські вчені Ю. Дмитрієв та В. Ізраєлян: “Під принципами російського виборчого права як об'єктивного правового феномена слід розуміти основоположні засади (ідеї), які відображають демократичну природу виборів як конституційної основи народовладдя і визначають фундамент правового регулювання виборчих прав, гарантій, процедур і технологій, що забезпечують імперативне, внутрішньо збалансоване і нефальсифіковане проведення різного роду виборів в Російській Федерації, реалізацію і захист електоральних прав громадян”⁸⁷.

М. Баглай та Б. Сташків характеризують принципи виборчого права як обов'язкові вимоги та умови, без дотримання яких будь-які вибори не можуть бути визнані легітимними⁸⁸. В. Кравченко теж під принципами виборчого права розуміє “умови його визнання і здійснення, які разом забезпечують реальний характер волевиявлення народу, легітимність виборчих органів публічної влади”⁸⁹. Радянський учений А. Кім розглядав принципи виборчого права соціалістичних країн як “закріплені в чинному законодавстві основоположні керівні засади, які виражали сутність норм виборчого права і головні напрямки політики партії та держави у сфері правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з організацією і проведенням виборів представницьких органів державної влади”⁹⁰.

Відомий український учений А. Георгіца характеризує принципи виборчого права як основні вихідні положення, що покладені в основу регламентації даного інституту⁹¹. М. Ставнійчук стверджує, що основні принципи виборів — це засади, на основі яких здійснюються вибори і

⁸⁴ Советское государственное право: Учебник / Под ред. проф. Лепешкина.— М.: Юрид. лит., 1971.— С. 444.

⁸⁵ Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение.— 1998.— №2.— С. 21–22.

⁸⁶ Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук.— К., 2006.— С. 108.

⁸⁷ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации.— С. 111–112.

⁸⁸ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации.— М.: Изд-во НОРМА (Изд. Группа НОРМА-ИНФРА.М), 2000.— С. 353; Сташків Б.І. Конституційне право України: Навчальний посібник.— Чернівці: РВВ, 1999.— С. 127.

⁸⁹ Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник.— К.: Атіка, 2006.— С. 180.

⁹⁰ Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории, избирательного законодательства и практики его применения.— М.: Юрид. лит., 1965.— С. 43–44.

⁹¹ Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник.— Тернопіль: Астон, 2003.— С. 255.

відповідно до змісту яких вибори можна вважати реальним волевиявленням народу, формою прямого народовладдя⁹². О. Ковальчук також стоїть на позиціях, що у вітчизняному виборчому законодавстві варто уникати вживання окремо терміна “принципи” без терміна “засади”, об’єднавши їх одним поняттям “засади виборчого процесу” та “засади виборчого права”⁹³.

У науці конституційного права та теорії держави і права мають місце й інші підходи до розуміння принципів виборів. І слід відзначити, що кожна з позицій так чи інакше варта уваги. Проте, на наш погляд, сутність принципів виборів (виборчого права) усе-таки доцільніше визначати через категорію “ідея” і тим самим підкреслювати їх свідомий та вольовий аспекти. При цьому свідомий аспект полягає в тому, що громадська закономірність, яка існує поза свідомістю людей, перш ніж отримати закріплення в праві, повинна знайти віддзеркалення у свідомості людей⁹⁴. А вольовий аспект, за правильним спостереженням В. Тихонової, полягає в тому, що принципи права виражають мету, яка ставиться при регулюванні поведінки людей у суспільстві⁹⁵.

Таким чином, при поєднанні цих двох аспектів принципи виборчого права виступають як такі, що наближаються до певного ідеалу і в той же час являють собою реально існуюче закріплене законодавством правило проведення виборів.

Синтезуючи ж погляди вітчизняних та зарубіжних науковців із цього питання можна зробити висновок, що **принципи національного виборчого права — це керівні ідеї, які лежать в основі формування представницьких органів, виражають сутність виборчого права і визначають його зміст та забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборних органів публічної влади.**

Принципи виборів народних депутатів являють собою цілісну систему, складова якої не знайшла в науці конституційного права свого однозначного визначення. Більшість науковців відносять до них принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Деякі розширюють цей перелік за рахунок принципів публічності і відкритості, періодичності, доступності виборів, добровільності, змагальності, альтернативності, участі громадян в організації виборів, демократичності процедури висування кандидатів, несумісності депутатського мандата з зайняттям певних державних посад чи комерційною діяльністю, контролю, відповідальності, у тому числі індивідуальної особистої відповідальності депутата перед виборцями, поєднання державного фінансування виборчої кампанії з можливостями використання недержавних ресурсів, проведення виборів виборчими комісіями, незалежність органів, які здійснюють організацію та проведення виборів, поєднання різних виборчих систем, забезпечення пропорційного представництва, певного порядку встановлення результатів голосування, широкою участі населення у виборчій кампанії, активного правозахисту кандидатів тощо⁹⁶.

Широкий перелік принципів виборчого права має наслідком їх класифікацію. Так, Ю. Ключковський пропонує систему принципів виборчого права ділити на: а) принципи, які стосуються виборів у цілому, вимагають, щоб вони були: загальні, прямі, рівні, вільні, чесні; б) принципи, що стосуються голосування і передбачають: таємне голосування; осо-

⁹² Ставнійчук М.І. *Вибори в Україні* // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка.— К.: Наукова думка, 1999.— С. 315.

⁹³ Ковальчук О.Б. *Виборчий процес в Україні: Автореф. ... канд. юрид. наук.*— Одеса, 2003.— С. 4.

⁹⁴ Герасименко Т.В. *Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.*— Тюмень, 2003.— С. 18.

⁹⁵ Тихонова В.В. *К вопросу о понятии и системе принципов избирательного права социалистических государств* // Вопросы теории права и государственного строительства. Вып. 3.— Томск: Изд-во Томского ун-та, 1979.— С. 51.

⁹⁶ Кряжков В.А. *Состязательность кандидатов в депутаты* // Советское государство и право.— 1990.— №6.— С. 45; Герасименко Т.В. *Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.*— Тюмень, 2003.— С. 23; Авакьян С.А. *Выборы-95 в Государственную Думу России.*— М.: Ассистент, 1995.— С. 10; Зиновьев А.В. *Конституционное право России: проблемы теории и практики.*— СПб.: Издательский Торговый Дом “Герда”, 2000.— С. 151.

бисте голосування, однократне голосування, факультативне голосування⁹⁷. Російський правник М. Матейкович стоїть на позиції систематизувати принципи виборчого права на три рівні. До першого рівня він відносить основоположний принцип, що впливає з основ конституційного ладу і характеризує вибори як вищу та безпосередню форму народовладдя (принцип вільних виборів); до другого рівня — політичні принципи виборчого права: а) участь громадян у виборах (загальне виборче право, рівне виборче право, пряме виборче право, таємне голосування, добровільна участь громадян у виборах); б) принципи, що забезпечують виборцям можливість реального вибору та контролю за дотриманням законності в проведенні виборів (гласність виборів, відкритість та доступність виборів, змагальність кандидатів); в) принципи, що забезпечують відповідальність обраних кандидатів перед своїми виборцями (періодичність та обов'язковість виборів); до третього рівня — організаційні принципи виборчого права (підготовка та проведення виборів виборчими комісіями, територіальний принцип організації виборів)⁹⁸.

Інший російський дослідник С. Князев поділяє принципи виборчого права за підставою їх цільового призначення в механізмі правового регулювання виборчих відносин на: а) принципи організації та проведення виборів, які утворюють концептуальні засади правового забезпечення виборчих відносин, пов'язані з обов'язковістю, періодичністю, вільною участю, альтернативністю виборів, допустимістю різних виборчих систем та належністю органів, що забезпечують організацію й проведення виборів; б) принципи участі громадян у виборах (принципи загального, рівного, прямого виборчого права, а також добровільної реалізації суб'єктивних виборчих прав на основі особистого таємного голосування)⁹⁹. Цього ж підходу дотримується український науковець Л. Козодой¹⁰⁰ та російські вчені Ю. Дмитрієв та В. Ізраєлян¹⁰¹.

М. Кукушкін та О. Югов класифікують принципи виборчого права на політичні та організаційні залежно від того, чи визначають ці принципи відносини, пов'язані зі змістом і проявом суверенної політичної волі виборців, чи містять фундаментальні правила формування організаційного механізму підготовки і проведення голосування¹⁰².

Досить цікавий підхід щодо поділу принципів виборчого права у Т. Герасименко, яка в основу їх класифікації пропонує класти елемент волі. Зокрема, вона пише: “З точки зору вольової характеристики демократичні вибори відрізняються тим, що адекватно, без викривлення проводять народну волю. Для того щоб бути демократичними, вибори мають ґрунтуватися на певних принципах, які не допускають перекручування волі народу.” На цій підставі Т. Герасименко умовно розмежовує принципи на такі, що протистоять зовнішньому, “штучному” викривленню волі народу на виборах (принципи загальних, рівних, прямих виборів), і такі, що перешкоджають внутрішньому, “природному” перекрученню волі народу (принципи вільних виборів і таємного голосування)¹⁰³.

⁹⁷ Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: законодавче застосування і реалізація // Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції “Вибори і референдум в Україні: законодавче забезпечення, проблеми та шляхи вдосконалення”.— К.: Нора-друк, 2003.— С. 43.

⁹⁸ Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Тюмень, 1988.— С. 11.

⁹⁹ Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение.— 1998.— №2.— С. 22–29.

¹⁰⁰ Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук.— К., 2006.— С. 109.

¹⁰¹ Дмитрієв Ю.А., Ізраєлян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации.— С. 113.

¹⁰² Кукушкін М.И., Югов А.А. Выборы — конституционный институт прямого народовластия в Российской Федерации // Российский юридический журнал.— 1996.— №2.— С. 81–86.

¹⁰³ Герасименко Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.— С. 24–25.

Вважаємо, що зазначену вище класифікацію принципів виборів можна також доповнити через їх поділ на ті, що: а) закріплені в міжнародно-правових документах, б) мають конституційне визнання, в) закріплені на рівні виборчих законів.

Перша група принципів виборів отримала закріплення в ст. 21 Загальної декларації прав людини (періодичність виборів; загальне і рівне виборче право; рекомендація таємного голосування як найоптимальнішої форми реалізації виборчого права); в ст. 3 Першого протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод (принципи вільних, періодичних виборів, таємне голосування); в ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та в Загальному коментарі Комітету ООН з прав людини до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (щодо недопущення жодних обмежень права на участь у виборах і права бути обраним громадян залежно від їх раси, кольору шкіри, статі, мови, віросповідання, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, походження за способом набуття громадянства: за народженням чи в результаті натуралізації тощо; прив'язання виборчої правоздатності громадянина до повнолітнього віку; чітке законодавче визначення випадків призупинення чи зупинення або обмеження виборчих прав особи; трактування принципу вільних виборів; в Документі Копенгагенської наради конференції з людського виміру НБСЕ (принципи вільних, періодичних виборів, загального та рівного виборчого права, таємного голосування або із застосуванням рівноцінної процедури вільного голосування, а також чесний підрахунок голосів та повідомлення про нього шляхом опублікування офіційних результатів тощо); в Декларації про критерії вільних і справедливих виборів, в якій деталізуються критерії і принципи вільних виборів. До важливих міжнародних документів, в яких встановлені загальні принципи демократичних виборів, слід віднести і цілу низку інших міжнародних угод, наприклад, Конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах — учасницях Співдружності Незалежних Держав. Її цінність полягає в тому, що вона трактує самі виборчі принципи й визначає реальні механізми їх реалізації, які можна класифікувати на кілька груп.

Національне законодавство в основному врахувало міжнародні виборчі стандарти стосовно принципів виборів. Відповідно до міжнародно-правових документів, Конституція України закріпила: “Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення” (ст. 71)¹⁰⁴. Таким чином, можна сказати, що зазначені принципи є частиною загальноприйнятих міжнародних виборчих стандартів і їх визнання на конституційному рівні відповідає світовій практиці. Зазвичай саме ці принципи закріплені в конституціях зарубіжних держав. Оскільки, як справедливо підкреслюється в науковій літературі, без них змістовне наповнення методів і способів юридичного впливу на учасників суспільних відносин, що опосередковують організацію і проведення виборів, позбавляється значущих орієнтирів і координат¹⁰⁵. Цим створюється також пряма залежність спрямованості правового регулювання кола суб'єктів, які виступають адресантами законодавства про вибори, розширення чи звуження правоздатності учасників виборчих кампаній та обсяг і загальний характер їх повноважень і зобов'язань. Зазначені принципи становлять важливий елемент механізму правового забезпечення виборчих прав громадян, визначають ключові умови делегування влади народом своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування, наповнюють вибори реальним демократичним звучанням, ідентифікують їх з міжнародними виборчими стандартами.

¹⁰⁴ Конституція України // Відомості Верховної Ради України.— 1996.— №30.— С. 141.

¹⁰⁵ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации.— С. 135.

Хоча можуть мати місце в цьому плані і винятки. Так, у ряді країн, де на виборах переваги надаються певним соціальним групам, конституція не проголошує принципів рівних виборів; якщо існують непрямі вибори, не отримує свого визнання принцип прямих виборів; може також не визнаватися принцип загальних виборів за умови, якщо не всі громадяни наділені виборчим правом, тобто позбавлені його за соціальною чи політичною ознакою і т. ін. У той же час в конституціях окремих держав перелік принципів виборчого права може бути і розширений. Наприклад, у ст. 113 Конституції Республіки Португалія сказано: “Пряме виборче право при таємному і періодичному голосуванні є загальним правилом для обрання посадових осіб виборних органів державної влади, автономних областей і місцевої влади. Складання списків виборців здійснюється в обов’язковому порядку, офіційно, має постійний характер і є єдиним для всіх виборів, при загальному і прямому виборчому праві... Виборча кампанія відбувається на наступних принципах: а) свобода пропаганди; б) рівність можливостей і однакове ставлення до всіх кандидатів; в) неупередженість публічних установ по відношенню до різних кандидатів; г) відкритість і контроль за витратами на виборчу кампанію”¹⁰⁶. У деяких країнах знайшов конституційне закріплення принцип альтернативних виборів, під яким розуміють включення в законодавство таких умов, за яких кандидати вступали б у конкуренцію, а виборець дійсно мав би можливість реального вибору між різними кандидатами (за мажоритарної виборчої системи на одне місце в окрузі повинно претендувати більше одного кандидата, за пропорційної виборчої системи участь у виборчих перегонах мають брати більше одного партійного (чи блокового) списку)¹⁰⁷.

Конституційне закріплення принципів виборчого права має особливе значення в силу природи самої Конституції як Основного Закону держави та суспільства, яка виступає ядром правової системи та базою національного законодавства. Ще у ХІХ ст. відомий німецький філософ, громадський діяч Ф. Лассаль у своїй промові “Про сутність конституції” зазначав, що конституція, маючи силу закону, тим самим повинна бути законом, і в той же час вона повинна бути більша, аніж закон... повинна бути більш святим, стійким і незмінним, ніж звичайний закон¹⁰⁸. Тому закріплення принципів виборів представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування на рівні конституції створює передумови для вироблення основних орієнтирів виборчого законодавства, яке, за умов демократичності держави, суспільства, повинно відповідати міжнародним виборчим стандартам. Не варто залишати поза увагою і той факт, що оскільки вибори представницьких органів публічної влади являють собою одну з основ політичної системи суспільства, то регламентування принципів їх проведення певною мірою виступає гарантією стабільності конституційного (державного) ладу.

У контексті аналізованої проблематики слід сказати, що закріплені Конституцією України принципи виборчого права певною мірою визначають параметри законодавчого регулювання процесу виборів, участі в них виборців та інших суб’єктів виборчого процесу, і вони відтворені у виборчому законодавстві. Зокрема, зазначені в Конституції України принципи кореспондуються в Законі України “Про вибори народних депутатів України” в редакції від 7 липня 2005 р., в якому система принципів виборів народних депутатів України виражена через:

¹⁰⁶ Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европы: В 3 т. — Т. 2 / Под общей ред. Л.А. Окунькова. — М.: Издательство НОРМА, 2001. — С. 782.

¹⁰⁷ Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — М.: ТК Велби, Изд-во “Прспект”, 2006. — С. 174.

¹⁰⁸ Отрывок из речи Ф. Лассаля “О сущности конституции”, произнесенной в 1882 г. в одном из берлинских бюргерских окружных собраний // Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — М.: Изд-во “Эксмо”, 2005. — С. 540.

а) основні засади виборів народних депутатів України — “народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування” (ст. 1 Закону);

б) засади виборчого процесу:

1) дотримання принципів загального, рівного, прямого виборчого права, добровільності участі у виборах, вільних виборів, таємного та особистого голосування (та принципів, зазначених у статтях 9–10 Закону);

2) законність та заборона незаконного втручання будь-кого у цей процес;

3) політичний плюралізм та багатопартійність;

4) публічність і відкритість;

5) свобода передвиборної агітації, рівний доступ усіх кандидатів і партій (блоків) — суб’єктів виборчого процесу до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками (власниками) яких є політичні партії;

6) неупередженість органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій (блоків) — суб’єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати (ст. 11 Закону).

Щоправда, викликає подив, чому вітчизняний законодавець спочатку вживає термін “засади”, а потім термін “принципи”. На наш погляд, це дещо принижує принципи виборчого процесу, передбачені ст. 11 цього ж закону. Такий підхід також ускладнює розуміння системи принципів виборів народних депутатів України, їх сутність, провокує дискусії щодо їх співвідношення і т. ін. **Тому існує потреба в законодавчому врегулюванні чи уточненні правової природи принципів і засад виборів народних депутатів України.**

СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ: ДОСВІД, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Проблеми теорії та практики українського конституціоналізму були і залишаються стрижневими у вітчизняній юридичній науці, а їх конструктивне вирішення є запорукою належного розвитку національної державності, ефективності правотворчої та правозастосовної діяльності учасників конституційного процесу. Про це, зокрема, свідчить і активна наукова та громадська позиція українських вчених-конституціоналістів на всіх етапах національного державотворення та правотворення. Такі правознавці, як В. Авер'янов, М. Козюбра, В. Копейчиков, В. Погорілко, В. Тацій, В. Тимченко, Ю. Тодика, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та ряд інших, не лише здійснювали належне теоретико-методологічне забезпечення конституційних процесів в Україні, а й самі були їх активними учасниками.

Саме завдяки титанічним зусиллям науковців, політичних і державних діячів, експертного середовища та пересічних громадян в 1996 році було прийнято Конституцію України, чому передувала кропітка нормопроектна робота в 1991–1996 роках. Так, іще в 1992 році один із фундаторів українського конституціоналізму Л. Юзьков (1938–1995 рр.) писав: “Україна хоче бути сучасною, правовою, цивілізованою державою. Вона хоче мати сучасну конституцію, яка б відповідала народним стандартам, відображала кращі зразки світового конституціоналізму”.¹⁰⁹ На наше переконання, ці прагнення України та українців зберігаються і нині.

Важливого значення Л. Юзьков та інші українські вчені-конституціоналісти надавали проблемам загальних принципів організації державної влади в Україні, закономірно пов'язуючи ефективність державної влади зі сталістю та стабільністю конституційного ладу України, дієвістю правових механізмів та інститутів безпосередньої реалізації народного суверенітету, гарантованістю прав людини тощо. Разом із тим, принципи організації та діяльності Української держави та механізми їх реалізації залишаються найбільш гострою проблемою сучасного національного конституціоналізму.

За відносно короткий для історії країни період з 1991 по 2008 рік у національному державотворенні було апробовано декілька різновидів республіканської форми державного правління: 1991–1996 роки президентська республіка; 1996–2004 роки — змішана президентсько-парламентська республіка; 2006 рік — донині — змішана парламентсько-президентська республіка. Утім, навіть закріплена на сьогодні в Конституції України модель державного правління виявила свою недосконалість і внутрішню суперечливість механізмів реалізації державної влади в сучасних політико-правових реаліях. Це підтверджує й досвід масштабної конституційної кризи 2007–2008 років, яка в повній мірі виявила необхідність удосконалення конституційних основ організації та діяльності органів державної влади.

Безперечно, удосконалення правових механізмів регулювання сучасних конституційних відносин, а також якісне оновлення Основного Закону має сприяти раціональному вирішенню десятків проблем, які назріли у національному державотворенні та правотворенні упродовж незалежності України, а деякі — успадкувались іще з радянської доби.

¹⁰⁹ Юзьков Л. П. Загальний огляд проекту Конституції України // Антологія української юридичної думки. — В 10 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін. Том 9: Юридична наука радянської доби / Упорядники: В.Б. Авер'янов, О.М. Костенко та ін. — К.: Видавничий Дім “Юридична книга”, 2004. — С. 341.

Поділяючи загалом погляди тих державних і громадських діячів, політиків і науковців, які вбачають важливим завданням теперішньої конституційно-правової реформи в Україні удосконалення системи прав і свобод людини та громадянина, а також їх гарантій; формування дієвих інститутів безпосередньої демократії; запровадження сучасних європейських моделей місцевого самоврядування, все ж вважаємо за необхідне зосередитися на проблемах удосконалення принципів і правових механізмів організації та здійснення державної влади у сучасних політико-правових реаліях.

Не викликає сумнівів важливість тих конституційних принципів, які визначають основи Української держави. Очевидно, що обов'язковою ознакою кожної сучасної демократичної правової держави є конституційне закріплення принципу поділу влади і гарантування його дієвості. У цьому сенсі слід нагадати обґрунтування важливості для суспільства та держави принципу поділу влади, закріплене у Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 року, яка й нині зберігає свою чинність і актуальність: “Будь-яке суспільство, де не забезпечуються ні права, ні розмежування влади,— не має жодної Конституції”. Тобто поділ влад був і залишається такою ж важливою демократичною цінністю суспільства, як, власне, і права людини.

Натомість, конституюванню принципу поділу влади в кінці XVIII ст. у Польщі, Франції та США передували тривалі пошуки ефективної моделі організації держави шляхом розмежування компетенції її органів, які своїми витокami сягають часів Античності. Так, свого часу відомий законодавець Давньої Спарти Лікурґ виступив ініціатором прийняття закону про розподіл влади, який мав на меті урівноваження влади між народом і знаттю. Платон, обґрунтовуючи існування “ідеального суспільства”, вбачав доцільним розподіл праці в державі за становим критерієм, а вже Аристотель розрізняв три елементи політичного устрою: законодавство, управління та правосуддя. Власні погляди щодо складових державної влади висловлювали й інші мислителі Античності — Полібій, Аристотель та ін. Утім, їх прогресивні погляди на диференціацію влади у античних державах слід співвідносити з тогочасними проблемами і реаліями державотворення.

Ідеї мислителів Античності щодо оптимального державного устрою та поділу влад знайшли свій розвиток у середньовічній політичній думці, зокрема у творах Августина Блаженного, Фоми Аквінського, Марселія Падуанського, Еразма Ротердамського. Наприклад, Марселій Падуанський вбачав оптимальним поділ влади на законотворчу владу народу та виконавчу владу монарха.

В епоху Відродження власні вчення про поділ влади були сформульовані Т. Гобсом, Дж. Локком, Ш.-Л. Монтеस्क'є, Дж. Віко та ін. При цьому саме роботи Дж. Локка та Ш.-Л. Монтеस्क'є традиційно вважаються теоретичною основою конституційного принципу поділу влад, пізніше закріпленого в перших конституціях і конституційних актах XVIII ст.

Так, Дж. Локк розвинув ідеологічне гасло індепендентів і левеллерів, які під час англійської революції 40–60-х років XVII ст. відстоювали ідею недопустимості об'єднання в одних руках законодавчої та виконавчої влади, і сформулював доктрину про здійснення законодавчої влади виключно виборним представницьким органом, який мав сформувати для виконання відповідних обов'язків постійно діючий орган виконавчої влади — уряд. При цьому Локк вважав, що вся влада в країні є похідною від суспільства й формується за його згоди, втіленої в суспільному договорі.

Утім, історія виявила більшу життєздатність теорії поділу влади (*separation des pouvoirs*), запропонованої Ш.-Л. Монтеस्क'є. Мислитель вбачав, що будь-яка розумна держава має ґрунтуватися на принципі поділу влади в ній на законодавчу, виконавчу та судову, але виключав будь-яку можливість домінування однієї з гілок влади над іншими. Так, мислитель стверджував: “Щоб попередити зловживання владою, необхідний такий поря-

док речей, при якому різні влади мали б змогу взаємно стримувати одна одну”. Разом із тим, запропонована Ш.-Л. Монтеस्क’є модель поділу влади мала на меті не лише стримування однієї влади іншою, а й пошук взаємних компромісів між гілками влади задля ефективного функціонування держави в цілому. Тобто ключовою категорією системи стримувань і противаг за Ш.-Л. Монтеस्क’є має бути рівновага (баланс) між гілками влади.

Успішне втілення в Конституції США 1787 р. принципу поділу влади і системи стримувань і противаг між гілками влади (*checks and balance*) сприяли не тільки загальному визнанню доктрини поділу влад Ш.-Л. Монтеस्क’є, а й пошуку оптимальних шляхів її інсталяції в державотворчу практику більшості країн світу. Як правило, особливості національної практики реалізації принципу поділу влади виявлялися в системі стримувань і противаг тієї чи іншої держави. Зокрема, в США компонентами системи стримувань і противаг (*checks and balance*) стали не тільки дискретне розмежування повноважень органів державної влади, а й різні способи формування цих органів і різні терміни їх повноважень.

При цьому доволі жорсткі механізми розмежування повноважень між гілками влади у США не заперечують їх взаємодії. Зокрема, у рішенні Верховного Суду США, прийнятому у липні 1974 року у справі *United States v. Richard Nixon*, Суд висловив своє бачення принципу поділу влади: “Конституція не лише розосередила владу для кращого забезпечення свободи, але вона також передбачає, щоб на практиці розосереджена влада була об’єднана в ціле для ефективного управління. Конституція приписує, щоб гілки влади були водночас відокремлені одна від одної і взаємозалежні, були автономними і взаємодіючими одна з одною”.

У Франції, як і в інших європейських демократіях, історично утвердилась дещо інша модель владного розмежування, визначена у рішенні Конституційної Ради Франції від 23 січня 1987 року як “французька концепція поділу влади”. Її зміст передбачає іншу, відмінну від американської інтерпретацію системи *checks and balance*. Французька концепція поділу влади максимально унеможлиблює конфронтацію між гілками влади, а також спрямовує їх на співпрацю та взаємодію одна з одною. Утім, задекларовані Конституційною Радою Франції “французькі концепції поділу влади” не змогли законсервувати механізм розмежування повноважень, закріплених у Конституції Франції 1958 року, — упродовж своєї чинності “Конституція де Голля” правилась 23 рази. Востаннє це відбулося в липні 2008 року.

Нагадаємо, що останні, найбільш грандіозні конституційні зміни у Франції (свого перегляду зазнала більш ніж половина статей конституції) також стосувались ревізії існуючої в цій державі системи стримувань і противаг між гілками влади. Зокрема, нова редакція Конституції Франції заборонила одній і тій же особі обіймати посаду президента більше двох термінів підряд; зобов’язала президента погоджувати кандидатури міністрів із парламентом, котрому надається право вето з цього питання; обмежила (до одного разу на рік) право уряду вводити в дію своїми декретами закони; розширила сферу компетенції референдуму, передбачивши проведення всенародних голосувань із питань розширення ЄС тощо. Тобто парламент Франції трансформується в потужний центр державної влади. Натомість, повноваження президента Франції були урівноважені правом щорічного звернення глави держави до парламенту, яке було скасоване з 1875 року.

Отже, незважаючи на специфіку державного будівництва різних країн світу, можна впевнено стверджувати, що основні положення доктрини поділу влади, а також правові механізми стримувань і противаг між гілками влади нині сприйняті всіма демократичними конституціями у вигляді встановлення системи стримувань і противаг між гілками влади. Так, наприклад, Конституція Бразилії передбачає, що “три гілки влади мають знаходитись у стані гармонії одна з одною”. У Преамбулі Конституції Туреччини проблема поділу

влади тлумачиться з урахуванням досвіду сучасного життя, а саме, що “поділ влади... являє собою сучасний поділ праці і співробітництва при верховенстві Конституції і законів”. У Конституціях Азербайджану і Молдови проголошено, що виконавча, законодавча і судова влади розділені і взаємодіють. Конституція Португалії передбачає, що “Португальська Республіка — демократична правова держава, яка базується на... поділі влади і взаємозалежності гілок влади...”. Врешті перспективи запровадження принципу поділу влади нині перестають бути віддаленими навіть для традиційних монархій Перської затоки — Бахрейну, Кувейту, Оману та інших.

Разом із тим, зарубіжний досвід державного будівництва в кінці ХХ — на початку ХХІ ст. доводить, що теорія поділу влад Ш.-Л. Монтеск'є зазнає певної модернізації, а іноді й ревізії в різних країнах світу. Так, в Конституції Нікарагуа, крім законодавчої, виконавчої і судової влади, визначена виборча влада (*electoral poder*), а в Конституції Венесуели — обштинна влада (*cindano poder*). Розхожим стало й твердження про ЗМІ, як про “четверту гілку влади”. Чинні конституції В'єтнаму, КНДР, КНР, Куби і Лаосу декларують принцип демократичного централізму, який заперечує подільність державної влади і передбачає існування системи представницьких органів як формально єдиних органів державної влади.

Отже, теорія поділу влади, будучи визначним здобутком класичного європейського конституціоналізму, повинна розглядатись передусім в історичному контексті. Адже в ХХІ ст. жодна сучасна держава світу, в тому числі й Україна, не втілює в своєму конституційному законодавстві та практиці державного будівництва теорію поділу влад у тому класичному розумінні, як вона була сформульована Ш.-Л. Монтеск'є.

Нині є очевидним, що ефективна діяльність сучасної держави забезпечується подільністю не її органів, а фундаментальних функцій: видавати закони, втілювати їх в життя, судити тощо. Законодавча, виконавча та судова влади нині тлумачаться, у першу чергу, як законодавча, виконавча і судова функція держави в цілому і державної влади зокрема. При цьому, здійснення відповідних магістральних функцій держави нині не може здійснюватися за принципом “один орган — одна функція”.

Так, законодавча функція державної влади, згідно з Конституцією та законами України, здійснюється не тільки Верховною Радою України, а й іншими учасниками законотворчого процесу (суб'єктами законодавчої ініціативи — Президентом України, народними депутатами України та Кабінетом Міністрів України (ч. 1 ст. 93 Конституції), суб'єктом промульгації законодавчих актів — Президентом України (ч. 1 п. 29 ст. 106 Конституції України), а в широкому значенні законотворчого процесу — всіма іншими суб'єктами, уповноваженими здійснювати правозастосовну і правоохоронну діяльність). До того ж, успіх реалізації законодавчої, виконавчої чи судової функції залежить не тільки від взаємодії багатьох органів держави, а й від підтримки територіальних громад, органів місцевого самоврядування й громадянського суспільства загалом.

Водночас, функції законотворення, управління та правосуддя залишаються пріоритетними, але не єдиними напрямками і видами сучасної держави. Так, компетенція законодавчих, виконавчих, судових органів державної влади та Президента України, поряд із названими функціями, передбачає реалізацію контрольної, наглядової, установчої, представницької, арбітражної, охоронної, інформаційної, бюджетної та ряду інших важливих функцій, ігнорування яких призвело б до ослаблення національної державності. До того ж, в Україні, як і в інших країнах світу, діють конституційні органи, які здійснюють важливі функції держави, але не відносяться до жодної з трьох гілок влади, визначених у статті 6 Конституції України. Це — Антимонопольний комітет, Генеральна прокуратура України, Державний комітет телебачення та радіомовлення України, Фонд державного майна, Центральна виборча комісія та інші.

Таким чином, реальне змістовне наповнення конституційного принципу поділу влади, який на сьогодні конститується в переважній більшості з понад 200 держав світу, та його ефективне застосування в національному державотворенні визначається збалансованістю системи стримувань і противаг між гілками державної влади при реалізації системи основних функцій держави. Порушення балансів повноважень між гілками влади має своїм наслідком політико-правові конфлікти, результати яких призводять до унеможливлення ефективного функціонування держави та до ротації політичних еліт у державі й зміни основ конституційного ладу, передусім форми державного правління. Не є винятком у цьому сенсі й Україна.

На жаль, конституційні зміни, започатковані з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року, усі нормативні положення якого набули чинності в 2006 році, не виправдав високих запитів зрілого громадянського суспільства в Україні. Нині в українському суспільстві тривають гострі дискусії щодо перспектив удосконалення форми державного правління в Україні. Так, в контексті розроблення концепції удосконалення механізмів конституційно-правового регулювання висловлюються думки про необхідність переходу від змішаної форми правління до так званих “правильних” форм державного правління – президентської або парламентської.

Звичайно, змішана республіка є найбільш уразливою формою державного правління. Вона, як правило, властива країнам перехідного періоду від тоталітаризму до демократії, і саме така форма державного правління виступає надійним запобіжником повернення до авторитарних форм правління. Зазначене підтверджує позитивний досвід державного будівництва сусідньої Польщі. Водночас, змішана республіка виявила свої переваги й у розвинених країнах Європи, наприклад, у Франції. Отже, на сьогодні потенціал змішаної форми державного правління не вичерпав себе ні в Україні, ні в світі загалом. Але і змішані республіки можуть стати загрозою для демократії за умови відсутності ефективної системи стримувань і противаг між гілками влади.

Нині вітчизняна та зарубіжна теорія поділу влади отримала ще одне нове доповнення: тезу про необхідність взаємодії різних гілок влади. Ця вимога витікає з єдності державної влади, загального спрямування державної політики. Така єдність не виключає відмінностей у способах здійснення державної влади тими чи іншими її органами, а також можливих конфліктів влад (якісь відмінності і, отже, протиріччя між ними неминучі вже в силу множинності гілок влади), але вона вимагає не доводити розбіжності до конфронтації та боротьби. З принципів питань державної політики усі гілки влади повинні діяти узгоджено, в іншому випадку управління суспільними процесами буде ускладнено, що може призвести до руйнування національної державності.

Сучасний європейський досвід засвідчує, що основними чинниками, які визначають зміст побудови і дії системи стримувань і противаг між гілками влади, є: встановлення різних форм і способів формування окремих гілок влади, а також визначення різних термінів їх повноважень; послідовне проведення у життя демократичних принципів організації і діяльності усіх без винятку органів державної влади; визначення дискретних повноважень кожної із гілок влади, за допомогою яких здійснюється стимулювання або стримування органів інших гілок влади для утвердження позитивних і подолання негативних тенденцій розвитку суспільства та держави; встановлення конституційно-правової відповідальності за порушення принципів і норм, які забезпечують ефективну дію системи стримувань і противаг між гілками влади; здійснення конституційного контролю і судового захисту з метою забезпечення верховенства права у взаємовідносинах між гілками влади.

Закріплена на сьогодні в Основному Законі система балансів між гілками влади, в силу своєї внутрішньої суперечливості, не відповідає сучасним потребам суспільства та інтересам розвитку Української держави і вимагає свого критичного переосмислен-

ня та нагального реформування. Відповідна робота в Україні ведеться впродовж усього 2008 року й має свої позитивні здобутки. Так президентські конституційні ініціативи, які знайшли своє вираження в створенні Національної конституційної ради (НКР), сприяли мобілізації політиків, державних діячів, науковців та експертного середовища довкола формування цілісної концепції системного оновлення Основного Закону.

У поточному році до уваги громадськості було презентовано ряд концепцій удосконалення механізмів регулювання конституційно-правових відносин в Україні, обґрунтованих В. Авер'яновим, М. Козюброю, В. Лемаком, І. Тимченком, В. Шаповалом й іншими українськими правознавцями. Скажімо, суддя Конституційного Суду України у відставці І. Тимченко 11 червня 2008 року у своїй доповіді на академічних читаннях “Проблемні питання конституційної реформи в Україні” висловив і обґрунтував думку про доцільність повернення до Конституції України 1996 року, вирішивши це питання на всеукраїнському референдумі¹¹⁰.

Свою прихильність до ідей оновлення Конституції України неодноразово демонстрували й представники парламентської коаліції та парламентської опозиції, урядовці, представники органів місцевого самоврядування. Зокрема, в різний час системні конституційні зміни підтримувались і Прем'єр-міністром України Ю. Тимошенко, і лідером Партії регіонів В. Януковичем, і багатьма іншими видатними постатями сучасної української політики.

Свою чітку правову позицію щодо майбутнього конституційної реформи сформулював і глава держави. 28 червня 2008 року Президент України В. Ющенко, в офіційному зверненні до народу з нагоди 12-ї річниці Конституції України, зазначив, що зміни, внесені до Основного Закону в 2004 році завдали збитків країні. Вони послабили вплив громадян на владу і підмінили її колективною безвідповідальністю. У зв'язку з цим глава держави висловив переконання в необхідності проведення конституційної реформи та удосконалення механізмів організації та здійснення державної влади в Україні.

Концепції та ідеї системного оновлення Основного Закону нині отримують своє втілення в різних офіційних і неофіційних конституційних проектах. Так, на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано законопроект народних депутатів України В. Януковича, О. Лавриновича, О. Лукаш про внесення змін до Конституції України (реєстр. №2722 від 08.07.2008). Багато інших політичних сил і навіть окремі небайдужі громадяни оприлюднили у всеукраїнських і місцевих ЗМІ власні проекти оновленого Основного Закону.

Наведені приклади підтверджують актуальність і витребуваність конституційної реформи. Утім, сутність і зміст згаданих концепцій і законопроектів свідчать про їх фрагментарність, орієнтацію на поточний політичний момент і прагнення вирішити вузькосоціальні завдання конкретних політичних сил у процесі їх боротьби за владу.

Попри все розмаїття оприлюднених на сьогодні концепцій і законопроектів, їх об'єднує майже повна відсутність принципово нових для України, але позитивно зарекомендувавших себе у державах — учасницях ЄС, моделей організації державної влади. Відчутним є й брак ідей щодо правових механізмів стримувань і противаг (балансів) між гілками влади, здатних забезпечити дієвість принципу поділу влад, закріпленого в чинній Конституції України. Основний дискурс сучасних конституційних трансформацій в Україні традиційно зосереджено на ревізії повноважень вищих органів державної влади з огляду на персоналії політиків, які є їх чільниками. Натомість конструктивне урегулювання масштабної конституційної кризи 2007–2008 років в Україні та мінімалізація її наслідків

¹¹⁰ Тимченко А.І. Проблеми питання конституційної реформи в Україні; Доповідь дійсного члена Академії правових наук України.— К.: Київський регіональний центр Академії правових наук, 2008.— С. 16.

не можуть бути здійснені ані на старому теоретико-методологічному підґрунті, ані установлені на сьогодні конституційними інститутами й інституціями.

На наше переконання, системне оновлення Основного Закону має здійснюватися на загальних засадах європейського класичного конституціоналізму, що нині знаходять свій розвиток у конституційних моделях державотворення країн — учасниць Європейського Союзу та ряду інших країн світу. В основу відповідної доктрини мають бути покладені три висхідні ідеї, зміст яких передбачає: удосконалення механізмів реалізації та гарантування прав людини і розвиток народовладдя в Україні; модернізацію системи стримувань і противаг між гілками влади та запровадження бікамералізму; удосконалення інституту президенціалізму та шляхів і методів формування та здійснення виконавчої та судової влади у державі.

Вбачається, що найважливішими новаціями конституційної реформи мають стати удосконалення конституційних основ організації та діяльності Української держави і, зокрема, реформування існуючої на сьогодні системи стримувань і противаг між гілками влади. При цьому фундатори системного оновлення Основного Закону й інші учасники конституційного процесу мають подолати у своїй правосвідомості міфи про те, що перегляд двох-трьох конституційних принципів і ревізія десятка повноважень, закріплених Конституцією України за вищими органами державної влади, зможуть докорінно змінити систему балансів між гілками влади і унеможливити подальші конституційні колізії та конфлікти. Важливим чинником ефективного удосконалення Конституції України вбачається й відмова від своєрідних конституційних “табу” на зміну закріпленої в чинній Конституції України системи органів державної влади, загальних принципів її організації та діяльності.

Долаючи міфи і табу національного конституціоналізму, в основу оновленої Конституції України слід покласти конкурентну концепцію балансів між гілками влади, яка б сприяла запровадженню в Україні двопалатного парламенту, удосконаленню інституту президенціалізму, подоланню дуалізму виконавчої влади, переосмисленню конституційних засад судоустрою та судочинства, а також місцевого самоврядування в Україні. Відповідна концепція має не лише упередити можливі політико-правові конфлікти у державі, а й мінімізувати наслідки уже існуючих.

Пріоритетною метою реалізації концепції балансів між гілками влади у контексті конституційно-правової реформи в Україні має стати розвиток українського парламентаризму та вдосконалення конституційних основ організації та діяльності національного парламенту — Верховної Ради України. Така мета є закономірною з огляду на повенний досвід країн Західної Європи, в яких парламентська реформа була завжди тісно пов’язаною з конституційною, ставала її невід’ємною складовою.

Положення про важливість парламентів і парламентаризму як конституційного режиму, що забезпечує верховенство і політичне лідерство парламентів у суспільстві та державі, стало непересічною аксіомою класичного європейського конституціоналізму. Так, свого часу один з фундаторів теорії поділу влади Дж. Локк писав: “Те, що створює закони для інших, обов’язково має бути вище них. А оскільки законодавча влада є законодавчою в суспільстві лише в силу того, що вона наділена правом створювати закони для всіх частин і для кожного члена суспільства, визначаючи для них правила поведінки і створюючи силу для покарання, коли вони порушені, постільки законодавча влада за необхідності має бути верховною, і всі інші влади в особі яких-небудь членів або частин суспільства впливають із неї та їй підзвітні”¹¹¹. Ця теоретико-правова сентенція парламентаризму зберігає свою актуальність і в XXI ст.

¹¹¹ Локк Дж. Соч.: В 3 т.— Т. 3.— М., 1998.— С. 350.

Утім, сучасні парламенти в умовах існування багатофункціональних держав наділені не лише законодавчою, а й багатьма іншими функціями. Це зумовлює більш складний порядок їх організації та діяльності. Пошук у кінці ХХ — на початку ХХІ ст. найбільш оптимальної моделі організації парламентів і їх діяльності виявився серйозним іспитом для більшості постсоціалістичних і пострадянських республік Європи. Не минула ця проблема й Україну, в якій упродовж сімнадцяти років незалежності утверджується національна модель парламентаризму.

На жаль, запровадження в 2006 році пропорційної виборчої системи при формуванні парламенту та нові принципи організації та діяльності українського парламенту на основі організаційно-правового оформлення парламентської коаліції та опозиції поряд з позитивними наслідками (політична структуризація громадянського суспільства, правове оформлення парламентської більшості та меншості та ін.) мали й суттєві недоліки. Дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України V скликання, неоднозначність результатів роботи Верховної Ради України теперішнього скликання, а також втягування парламенту та парламентаріїв у численні політико-правові конфлікти упродовж останніх років загалом негативно вплинули на розвиток українського парламентаризму та авторитет Верховної Ради України у суспільстві. На сьогодні очевидним є те, що організація та діяльність Верховної Ради України вимагають докорінної ревізії. Перспективним шляхом вирішення цього питання може стати реалізація західноєвропейських ідей бікамералізму в новітньому національному державному будівництві.

У циклі публікацій нами висвітлювались основні положення концепції бікамералізму та аналізувались перспективи її запровадження в національне державотворення¹¹². Зокрема, у згаданих публікаціях обґрунтовувалось, що такий крок сприятиме не лише удосконаленню системи балансів між гілками влади, а й посилить ефективність законотворчого процесу та якість самого чинного законодавства. Адже удосконалення основ конституційного ладу України, запровадження ефективних механізмів реалізації та гарантування прав людини, інсталяція в конституційну практику України нових інститутів народовладдя та удосконалення існуючих, врешті-решт системне оновлення Основного Закону, а також проведення адміністративної, адміністративно-територіальної, судової реформ та реформи правоохоронних органів, кримінальної юстиції тощо видається неможливим без належним чином організованої роботи Верховної Ради України.

Окремо слід зазначити, що ідеї бікамералізму мали своїх прихильників і серед фундаторів конституціоналізму незалежної України. Зокрема, відомий український учений-конституціоналіст Л. Юзьков у своїй роботі “Загальний огляд проекту Конституції України” (1992 р.) писав: “Передбачається, що законодавча влада здійснюватиметься Національними Зборами. Національні Збори, або Парламент України, має бути двопалатним: Рада Депутатів і Рада Послів, які становитимуть дві палати”¹¹³. На жаль, передчасна смерть першого Голови Конституційного Сулу України Л. Юзькова в 1995 році не дозволила належним чином розвинути концепцію українського бікамералізму та втілити її у Конституції України 1996 року. Нині ж, коли багато ідей і концепцій Л. Юзькова переосмислюються і часто “відкриваються” заново, відродження ідеї запровадження в Україні двопалатного парламенту вимагає особливої уваги.

До того ж, поширення теорії та практики бікамералізму слід визнати одним із найбільш виразних трендів сучасного конституціоналізму, властивих для сталих економіч-

¹¹² Бікамералізм: тренди для України // Дзеркало тижня.— 2008.— №24.— С. 3 та ін.

¹¹³ Юзьков Л. П. Загальний огляд проекту Конституції України // Антологія української юридичної думки.— В 10 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін.— Том 9: Юридична наука радянської доби / Упорядники: В.Б. Авер'янов, О.М. Костенко та ін.— К.: Видавничий Дім “Юридична книга”, 2004.— С. 345.

но розвинених держав світу. Якщо на початку 70-х років ХХ ст. двопалатні парламенти існували у 45 країнах світу, то у 2008 році їх кількість перевищила 70. При цьому з п'ятнадцяти держав, які мають найвищі у світі показники внутрішнього валового продукту, лише дві — КНР і Південна Корея — мають однопалатні загальнонаціональні законодавчі органи.

Бікамералізм поступово утверджується і в конституційній теорії та практиці Європейського Союзу і держав, які входять до нього. Зокрема, двопалатні парламенти успішно функціонують у таких унітарних державах — членах Європейського Союзу, як: Австрія, Ірландія, Іспанія, Італія, Польща, Словенія, Румунія, Франція, Чехія та ін. Але сучасний бікамералізм не втратив індивідуальних національних особливостей, тому складно знайти хоча б два абсолютно ідентичних двопалатних парламенти у різних країнах. Безперечно, позитивний зарубіжний досвід дієвого бікамералізму заслуговує на увагу вітчизняних реформаторів, але не знімає потреби у формуванні комплексної національної теорії бікамералізму, яка б повною мірою враховувала потреби і особливості національного державотворення та правотворення в ХХІ ст.

Також слід зазначити, що запровадження бікамералізму в Україні посилить і національну систему *checks and balance* між гілками влади. Конституційно-правові реалії сьогодення в Україні переконливо доводять, що формування уряду парламентською більшістю (коаліцією) вимагає існування та дієвості й другої палати парламенту, вільного в своїх діях від обов'язку забезпечення народного представництва при формуванні уряду та підтримувати його діяльність. До того ж, верхні палати у більшості країн світу не підлягають розпуску, що забезпечує інституційну стабільність і правову наступність держави. Отже, двопалатний парламент стає серцевиною механізму стримувань і противаг між гілками влади, адже в його особі маємо фактично три важливих елементи цієї системи: парламент загалом; верхню палату цього парламенту та його нижню палату.

Водночас, двопалатність парламенту на сьогодні є не лише важливим елементом *checks and balance*, а й об'єктивною вимогою удосконалення його правотворчої і, у першу чергу, законотворчої діяльності. Складність законотворчої діяльності, що обумовлена високим рівнем відповідальності її суб'єктів перед народом, зростаючими вимогами сьогодення до якості юридичної техніки нормопроектувальних робіт, підтверджує доцільність існування другої палати парламенту, яка по суті стає професійним і неупередженим "редактором" щодо законопроектів, ухвалених нижньою палатою.

Безперечно, існують і інші переваги запровадження бікамералізму в Україні. Хоча, звичайно, цей тип парламентаризму матиме й своїх опонентів у нашій державі. Утім, дискусії щодо переваг і недоліків бікамералізму можуть знівелювати і сам механізм організації та діяльності двопалатної Верховної Ради України (історичну назву нинішнього парламенту слід зберегти з огляду на його вагомий внесок у розбудову незалежної України). Натомість відповідний механізм заслуговує на особливу увагу.

Отже, верхню палату парламенту, яка в силу західноєвропейської традиції права, свого часу привнесеної з римського права, може називатися Сенатом, пропонується формувати за мажоритарною виборчою системою. Її кількісний склад повинен визначатися з огляду на особливості адміністративно-територіального устрою України через рівне представництво регіональних громад (непрямі вибори) і може складати 70–90 депутатів. При цьому складовою формування верхньої палати можуть бути і прямі вибори сенаторів в мажоритарних округах (не менше третини). Нижня палата Верховної Ради України (Національні збори) має формуватися за пропорційною виборчою системою і формулювати у законодавчому органі волю народу, опосередковану політичними партіями та їх блоками. Її кількісний склад визначатиметься покладеними на цю палату функціями та повноваженнями і може становити до 300 депутатів.

Верхня палата Верховної Ради України (Сенат), поряд із здійсненням законодавчої діяльності, дає згоду на призначення Президентом України керівників незалежних контрольно-наглядових, регуляторних органів і органів зі спеціальною компетенцією, передбачених Конституцією України, та призначення і формування персонального складу відповідних органів (призначення Генерального прокурора України, Голови Служби безпеки України, керівників Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна; формування персональних складів Центральної виборчої комісії, Ради Національного банку України, Державного комітету телебачення та радіомовлення України, національних регуляторних комісій (НКРЗ, НКРЕ та ін.) тощо), а також здійснює призначення вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; керівництва розвідувальних і спеціальних слідчих органів (зокрема, перспективним є створення Антикорупційного бюро), підзвітних Президентові України та підконтрольних Сенатові.

Нижня палата Верховної Ради України — Національні збори — мають забезпечити формування Кабінету Міністрів України на основі партійного представництва. Це сприятиме подальшій політичній структуризації громадянського суспільства в Україні, а також забезпечить представництво провідних політичних сил у законодавчій владі України. Заклики окремих політиків і науковців щодо повної відмови від пропорційної виборчої системи є необґрунтованими, а їх реалізація відкине політичний розвиток України на роки назад.

Як же буде здійснюватися формування Уряду? За дорученням Президента України лідер політичної сили, що перемогла на виборах до нижньої палати, має сформувати уряд. У разі неможливості виконання цього у відведений час Президент доручає формування уряду політичній партії чи блоку політичних партій, яка отримала другий результат на парламентських виборах. Якщо і ці сили виявляться неспроможними, Президент України доручає формування Кабінету Міністрів України так званому “технічному” прем’єр-міністру.

Коаліція Національних зборів визначає кандидатуру Прем’єр-міністра та персональний склад Уряду України, які вносяться одночасно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України на затвердження Верховної Ради України. Сформований коаліцією Національних зборів уряд несе політичну відповідальність перед Президентом України і Верховною Радою України і є підзвітним та підконтрольним Національним зборам.

Запровадження описаної моделі двопалатного парламенту в Україні сприятиме досягненню триєдиної цілі, а саме: посилить вітчизняний парламентаризм; удосконалить систему стримувань і противаг між гілками влади та оптимізує законодавчу діяльність Верховної Ради України. Зокрема, йдеться про підвищення відповідальності парламенту та обох його палат перед виборцями та про подолання існуючого в Україні дуалізму при формуванні Кабінету Міністрів України, який загалом неоднозначно впливає на організацію та діяльність системи виконавчої влади у цілому. Врешті, інсталяція бікамералізму в національну конституційну практику сформує додатковий механізм стримувань і противаг між палатами Верховної Ради України, який стане додатковим запобіжником оновленої системи балансів між гілками влади в Україні.

На систему стримувань і противаг між гілками влади позитивний вплив матиме і посилення предметної компетенції парламенту, а також вирішення проблеми доцільності перебування народних депутатів України у складі органів, що не пов’язані із законодавчою роботою, зокрема у Вищій раді юстиції, Раді Національного банку України тощо. Адже розпорошення зусиль депутатського корпусу ослаблює основне призначення парламенту в державі — творити і приймати закони.

З метою удосконалення механізму стримувань і противаг між гілками влади доцільним буде запровадження в Україні інституту інтерпеляції, тобто звернення кількісно ви-

значеної групи народних депутатів України до Кабінету Міністрів України. Інтерпеляції є класичною формою парламентського контролю за діяльністю уряду й посилюють політичну відповідальність останнього. Водночас, положення про депутатські запити до Президента України доцільно вилучити, оскільки діяльність глави держави не може виступати предметом парламентського контролю.

Важливим інструментарієм механізму стримувань і противаг між гілками влади є й конституційна відповідальність парламенту. Зокрема, в оновленій Конституції України слід розмежувати підстави і порядок дострокового припинення повноважень як всього конституційного складу Верховної Ради України, так і кожної з палат окремо. До того ж, слід передбачити, що дострокове припинення повноважень (розпуск) Національних зборів здійснюється Президентом України з політичних мотивів у порядку, закріпленому Основним Законом.

Визначальним елементом системи балансів державної влади будь-якої республіки виступає її глава — президент. У більшості сучасних республік, за винятком президентських, глава держави формально не відноситься до жодної з гілок влади, але це не спростовує його активної позиції у механізмі стримувань і противаг між гілками влади. За інших умов президент республіки не зможе виступати ефективним і, що ще більш важливо, незалежним арбітром нації та захисником її інтересів на міжнародній арені.

Теперішній конституційно-правовий статус Президента України продовжує зберігати свою феноменальність: глава держави залишається обмеженим у своїх представницьких і контрольно-наглядних функціях, але залишається наділеним повноваженнями, реалізація яких призводить до дуалізму виконавчої влади в Україні. Останній чинник є причиною нескінченних і часто ірраціональних конституційних колізій і конфліктів, які призводять до малої ефективності системи балансів влади в Україні.

Будучи главою держави і виступаючи від її імені, Президент України, як це нині визначено статтею 102 Конституції України, виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Він також забезпечує континуїтет правової держави і гарантує дієвість принципу верховенства права в Україні, що, зокрема, виявляється у забезпеченні Президентом України правонаступності та сталого функціонування держави та її органів у межах Конституції та законів України. Ці складові конституційно-правового статусу Президента України визначають його призначення у суспільстві та державі й не можуть піддаватися будь-якій ревізії.

Окрім того, Президент України покликаний гарантувати дієвість принципу поділу влади та механізму стримувань і противаг між гілками влади. Для цього Президент України використовує повноваження, встановлені частиною першою статті 106 Конституції України, — участь у формуванні органів державної влади та здійсненні кадрових призначень, дострокове припинення повноважень парламенту, право вето, звернення до Конституційного Суду України (у тому числі й з одночасним зупиненням актів Кабінету Міністрів України) тощо. При цьому дискреційний характер конституційних функцій і повноважень Президента України унеможлиблює зловживання ним своїм особливим правовим статусом в системі органів державної влади України. До того ж, Конституційний Суд України наділений правом вирішувати питання про відповідність правових актів Президента України Конституції. Отже, якщо Президент України є арбітром для законодавчої, виконавчої та судової влади, то арбітром для нього виступає воля народу та дух і буква Конституції України.

Існують й інші правові механізми гарантування главою держави дієвості поділу влади в Україні. Так, українськими правознавцями обґрунтовується положення про те, що Президент України володіє “резервною владою”, тобто він зобов'язаний доповнювати

діяльність парламенту та уряду у разі, якщо вони неефективно або неналежним чином здійснюють свої повноваження. Такі прерогативи глава держави повинен застосовувати у крайніх випадках, коли всі засоби і повноваження, якими володіють парламент і уряд, не забезпечують їх належного функціонування. Однак застосування “резервної влади” з боку Президента України є винятковим — стан війни, зовнішня агресія, тривала парламентська чи урядова криза. Але й у цих випадках Президент України може діяти виключно в межах Конституції та законів України¹¹⁴.

Разом з тим, удосконалення існуючої системи балансів між гілками влади за участі глави держави видається неможливим без усунення дуалізму виконачої влади в Україні, зміст якого полягає в наділенні Президента України управлінськими та кадровими функціями і повноваженнями у сфері виконавчої влади. Натомість, виконавча влада за своєю природою має бути єдиною, що вимагає її централізації та вироблення єдиних підходів до формування Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади.

Але подолання дуалізму виконавчої влади не означає усунення глави держави від будь-якого впливу при формуванні уряду. “Незалежність” уряду від парламенту та глави держави призводить до настання феномена так званої “прем’єрської республіки”, яка мала шанс бути сформованою в Україні навесні 2007 року і не мала нічого спільного з принципами розбудови демократичної, соціальної, правової держави, декларованими у статті 1 Основного Закону.

На наше переконання, функції Президента України у формуванні Кабінету Міністрів України повинні бути посилені шляхом запровадження інституту консигнатури, який дозволяє сформувати політично однорідний і відповідальний перед Президентом України Кабінет Міністрів України. Хоча, враховуючи дискретний характер зовнішньополітичних і оборонних функцій Президента України, логічним було б закріпити право Президента України відхиляти кандидатури міністрів закордонних справ і оборони.

Відмова від управлінських функцій передбачає посилення представницьких і контрольних повноважень Президента України. Глава держави має отримати беззастережне право розпуску Верховної Ради України чи Національних Зборів з політичних підстав і мотивів. Наприклад, за умови настання тривалої парламентської кризи; ухвалення парламентом політичних рішень, які суперечать основам внутрішньої та зовнішньої політики держави тощо.

Наступним елементом оновленої системи балансів між гілками влади та забезпечення представницьких і контрольних функцій Президента України має стати конституювання механізму формування Президентом України за погодженням із Сенатом передбачених Конституцією України контрольних-наглядових та регуляторних органів (АМК, СБУ, ФДМ, ЦВК та ін.), які будуть підзвітними Президентові України та підконтрольними Сенатові. Солідарне здійснення цієї функції главою держави і верхньою палатою парламенту унеможливить політичну заангажованість відповідних призначень і фактичну безвідповідальність конкретних посадовців.

З огляду на це за Президентом України також доцільно закріпити право достроково припиняти повноваження колегіальних контрольних-наглядових та регуляторних органів. Така конституційна новела дозволить забезпечувати главі держави конституційний принцип поділу влад і систему балансів між ними, а також здійснювати вищезгадану “резервну владу”, оскільки своєчасність кадрових ротацій забезпечує ефективність функціонування не лише конкретних органів державної влади, а й Української держави загалом. Це, зокрема, підтверджують і останні події, пов’язані зі спробами ротації керівництва Фонду дер-

¹¹⁴ Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка.— К., 2008.— С. 394.

жавного майна та деяких інших єдиноначальних і колегіальних контрольно-наглядових та регуляторних органів в Україні.

Будучи гарантом прав і свобод людини та громадянина, Президент України має бути наділений повноваженнями, достатніми для захисту цих прав і свобод. Передусім в судовому порядку. У зв'язку з цим було б логічним закріпити виключне право Президента України призначати суддів судів загальної юрисдикції безстроково, зберігши при цьому й право Президента України утворювати суди у визначеному законом порядку (п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції). На наше переконання, конституювання відповідної новели стане додатковим стабілізатором системи балансів між гілками влади, оскільки дозволить не лише посилити самостійність і незалежність судової гілки влади, вивівши її з тіні законодавчої, а й забезпечить належні гарантії її функціонування з боку глави держави.

Важливість інституту президентури для існування та дієвості оптимальної системи балансів між гілками влади жодним чином не заперечує необхідності належного унормування конституційно-правового статусу виконавчої та судової влади в Україні. Ці гілки влади є рівними законодавчій, і їх функціонування так само гарантується главою держави — Президентом України. Натомість чинний Основний Закон досить вибірково закріплює правосуб'єктність відповідних гілок влади, а також органів держави, які їх презентують.

Попередньо було визначено порядок формування парламентом та главою держави Кабінету Міністрів України: коаліція Національних Зборів визначає персональний склад уряду та кандидатуру його голови (у разі неможливості реалізувати цю процедуру глава держави визначає “технічного” прем'єра), які одночасно з програмою діяльності цього уряду затверджуються Верховною Радою України. Сформований у такий спосіб Кабінет Міністрів України несе політичну відповідальність перед Президентом України і Верховною Радою України та є підзвітним та підконтрольним Національним Зборам. До того ж, Президент України зберігає традиційний вплив на призначення Міністра закордонних справ та Міністра оборони.

Водночас, уже сьогодні зрозуміло, що беззаперечним здобутком конституційної реформи 2004–2008 років стала трансформація правового статусу Кабінету Міністрів України з “додаткової” ланки системи балансів між гілками влади у повноцінного суб'єкта конституційного процесу. Але невідповідність ряду положень Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 21 грудня 2006 року Конституції України зруйнувала механізм стримувань і противаг між гілками влади й призвела до так званої “війни повноважень” між парламентом, главою держави та урядом. Така ситуація стала можливою, у тому числі, й внаслідок гіперболізації політичних повноважень Прем'єр-міністра України за умови відсутності їх правового унормування: політична воля глави уряду стала ототожнюватись із правовими рішеннями уряду. Відповідна практика породила безпідставні амбіції глави уряду щодо його абсолютного політичного лідерства у державі й спричинила уже згадуваний феномен “прем'єрської республіки”.

Ситуація нормалізувалась після прийняття 16 травня 2008 року нового Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, наріжною ідеєю якого стало запровадження нормального функціонування Кабінету Міністрів України як колегіального органу державної влади та вищого органу в системі органів виконавчої влади. На жаль, зосередження діяльності попередніх урядів після 2004 року переважно на своєму політичному самоутвердженні загалом негативно вплинуло на основне призначення Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади в системі балансів між гілками влади — виконувати Конституцію та закони України, забезпечувати сталий розвиток усіх сфер суспільного та державного життя в Україні.

Унаслідок цього важливим кроком у напрямку вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади в Україні є розмежування політичних і виконавчих функцій цих

органів із зосередженням перших у Кабінеті Міністрів України та його членів — міністрів. Це, у свою чергу, дозволить “деполітизувати” інші органи виконавчої влади, передусім державні комітети та урядові органи. Адже не є секретом, що навіть звільнення керівника одного із багатьох існуючих на сьогодні державних комітетів неминуче, хоча здебільшого без усяких на це підстав, трансформується в “політичну справу”, а звільнений керівник миттєво трансформується в “борця з політичним режимом”. Тому необхідно законодавчо унеможливити політичну діяльність усіх керівників органів виконавчої влади, за винятком членів Кабінету Міністрів України.

Також слід відзначити політичну волю та системну роботу сьогоденного Кабінету Міністрів України щодо приведення законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у відповідність до діючого закону про Кабінет Міністрів України. Зокрема, на сьогодні Міністерством юстиції, на виконання відповідних доручень Уряду України, здійснено розроблення законопроекту “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, в якому упорядковується система центральних органів виконавчої влади, оптимізується організація та діяльність відповідних органів державної влади та визначається порядок їх взаємодії як з Кабінетом Міністрів України, так і з територіальними органами виконавчої влади. Міністерством юстиції також здійснюється нормопроектна робота щодо приведення законів України і постанов Кабінету Міністрів України у відповідність до Закону України “Про Кабінет Міністрів України”.

Маємо сподівання, що завершення відповідної нормопроектної роботи сприятиме гармонізації системи стримувань і противаг між гілками влади як за діючої Конституції України, так і у разі її системного оновлення та запровадження інститутів бікамералізму, консигнатури і подолання існуючого дуалізму виконавчої влади.

Третью, але рівною серед рівних, є й судова гілка влади. Серед правознавців здавна поширена думка, що саме судова влада стала первинною, належним чином оформленою гілкою влади ранніх держав і навіть первісного суспільства. Зокрема, відомий правознавець М. Коркунов на початку ХХ ст. писав: “Давні царі були, насамперед, суддями, а не законодавцями, і в первісному суспільстві була повністю відсутня уява про можливість довільно змінити встановлені зачатки права. Початковою точкою прояву державного володарювання було судове рішення, а не закон”¹¹⁵.

Судова влада була в пошані й за доби Київської Русі, й за Козацької доби, і у часи національно-визвольних змагань початку ХХ ст., й за часів входження України до складу колишнього СРСР, але свого найвищого розквіту національний судоустрій і судочинство зазнали з проголошенням незалежності України. Водночас, не весь потенціал судової влади в наші дні використовується в національному державотворенні та правотворенні. Зокрема, як на нашу думку, судова влада на сьогодні не посіла свого належного місця в системі балансів між гілками влади — законодавча та виконавча влада недостатньо “збалансовуються” з судовою владою, а в окремих випадках просто не звертають на неї уваги.

Нині є очевидним, що система правосуддя в Україні потребує докорінних змін як на рівні Основного Закону, так і на рівні законодавства у сфері судоустрою та судочинства. У зв’язку з цим у сучасному державному будівництві України слід здійснити кроки, спрямовані на: запобігання зловживанням з боку суддів судів загальної юрисдикції під час розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів вищих органів державної влади; удосконалення конституційних засад формування системи судів, щоб забезпечити сталість судових рішень судів першої та апеляційної інстанції, як того вимагає Європейська конвенція з прав людини і основоположних свобод та практика Європейського суду

¹¹⁵ Коркунов Н.М. Русское государственное право.— СПб., 1909.— Т. 1.— С. 18.

з прав людини; приведення у відповідність до європейських стандартів системи та засад діяльності органів, що відповідають за формування високопрофесійного суддівського корпусу; забезпечення доступності правосуддя; забезпечення доступності судових рішень для усіх заінтересованих осіб тощо.

На сьогодні на розгляді Верховної Ради України перебуває кілька законопроектів, внесених главою держави і підготовлених на основі схваленої Указом Президента України Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, розробленої в свій час Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, в положеннях якої вдалось об'єднати погляди суддівського корпусу, Міністерства юстиції, провідних науковців і експертів. На жаль, не всі напрацювання Міністерства юстиції були схвалені профільним комітетом Верховної Ради України.

Проте слід пам'ятати, що головним є створення такої системи, за якої з'явилась би довіра до судів, до закону, зменшилась корупція, відправлення правосуддя стало якіснішим, особливо в судах першої та апеляційної інстанції, якіснішим став би і судовий корпус тощо. І лише б на остатнє місце можна поставити питання схвалення тієї чи іншої концепції побудови системи судової влади, тобто судоустрою.

Стабільність системи балансів між гілками влади в Україні забезпечується передусім її конституційністю, тобто таким правовим режимом, який сприяє дієвості системи стримувань і противаг між гілками влади в межах і порядку, визначених Основним Законом. Забезпечення відповідного правового режиму залежить від такого важливого учасника конституційного процесу, як Конституційний Суд України.

Досвід конституційного державотворення та правотворення 2006–2008 років в Україні свідчить про необхідність удосконалення механізму формування Конституційного Суду України. Так, слушним було б закріпити право Президента України, який є гарантом Конституції України, вносити подання до Верховної Ради України про призначення всіх суддів Конституційного Суду України. При цьому призначення суддів Конституційного Суду України має передбачати кваліфіковане голосування за їх кандидатури обох палат Верховної Ради України.

Також слід вилучити передбачене діючою Конституцією України повноваження Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення законів, водночас доповнивши їх перелік повноваженнями щодо розгляду конституційної скарги громадянина України щодо відповідності Конституції України (конституційності) закону, на основі якого судом ухвалено остаточне рішення, що стосується його конституційних прав і свобод; усіх міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких в установленому порядку надається Верховною Радою України; питань, які виносяться на всеукраїнський референдум на предмет їх конституційності.

Систему стримувань і противаг між гілками влади слід розглядати не лише у традиційно звуженому розумінні як механізм балансів між гілками законодавчої, виконавчої та судової влади у державі, а й у більш поширеному розумінні — як баланс функцій і повноважень між основними суб'єктами публічної влади в Україні. Тобто як правовий механізм, який дозволяє взаємодіяти, уникаючи узурпації влади у суспільстві та державі, народу України, Українській державі та місцевому самоврядуванню. Зокрема, існуючі нині проблеми системи балансів між гілками влади перестали бути виключно проблемами загальнодержавного значення. Вони існують і на місцевому рівні, тісно переплітаючись із проблемами стримувань і противаг державної влади із місцевим самоврядуванням.

Так, існуючий нині дуалізм виконавчої влади зберігається не лише на загальнодержавному, а й на місцевому рівні. Виконавча влада на місцях на сьогодні здійснюється місцевими державними адміністраціями, територіальними органами ЦОВВ, а також ви-

конкомами місцевих рад, що породжує численні колізії та конфлікти між відповідними суб'єктами, а також невиправдану конкурентність і взаємодублювання функцій між органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері виконавчих повноважень. До того ж, подвійне підпорядкування місцевих державних адміністрацій фактично гальмує будь-яку їх раціональну діяльність, особливо у тих випадках, коли Президент України і Кабінет Міністрів України представляють різні політичні сили.

У зв'язку з цим доцільним було б ліквідувати місцеві державні адміністрації та перерозподілити функції територіальних органів центральних органів виконавчої влади і виконкомів місцевих рад. Натомість, реалізація принципів президенціоналізму передбачає розвиток представницьких функцій Президента України та запровадження префектур, які б здійснювали представницькі та контрольні функції Глави держави на місцях та послідовно проводили його політику.

Префектури слід сформувати у кожній з адміністративно-територіальних одиниць, визначених частиною другою статті 133 діючої Конституції України (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). Префектів призначає на посаду та звільняє з посади одноособово Президент України. Вони підзвітні та підконтрольні Главі держави і мають право на формування в установленому порядку та у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, префектур, за організацію та діяльність яких несуть персональну відповідальність. На рівні ж районів, міст, районів у містах доцільно призначати самостійних префектів, наділених тими ж функціями і повноваженнями, що й префектури загалом.

Вихід місцевого самоврядування з тіні місцевих державних адміністрацій не зніме усіх його гострих проблем. Попри численні заклики до реформування місцевого самоврядування, політика держави у цій сфері залишилась практично незмінною упродовж останніх років — територіальні громади на сьогодні не мають правових механізмів для реалізації тих функцій і повноважень, що були закріплені за ними Розділом XI Конституції України ще в 1996 році. У першу чергу, нині слід укрупнити територіальні громади та удосконалити матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування. Зокрема, надати територіальним громадам можливість отримання прямих бюджетних трансферів, право формувати місцеві бюджети за рахунок податку на нерухомість.

Обсяг однієї публікації не дозволяє запропонувати раціональні шляхи вирішення всіх без винятку існуючих на сьогодні проблем національного державотворення та правотворення і, зокрема, проблем удосконалення системи балансів між гілками влади в умовах конституційно-правової реформи в Україні. Але очевидним є те, що трансформації цієї системи мають корелюватися з системним оновленням Конституції України, стаття 6 якої визначила: "Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України". Отже, нормативний зміст наведеного конституційного положення унеможливорює будь-які інші способи реформування загальних засад організації державної влади всупереч Конституції України.

НОРМАТИВНА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРАВОПОРЯДОК

Вступ. Верховенство конституції повинно підкріплюватися певними інституційними та процедурними гарантіями. Лише у своїй сукупності вони визначають природу конституції. Однак в останній час спостерігається своєрідна інфляція конституційної матерії, що виражається, насамперед, в ігноруванні положень Конституції України учасниками політичного процесу. З другого боку, інколи конституційний текст сакралізується, прикладом чого є конституційний закон №2222-IV із занадто формалізованими політичними процедурами, яким не місце у будь-якій конституції. Такі речі стосуються договірних відносин та свободи політичної діяльності, які апріорі повинні бути гнучкими, а не закостенілими, занадто формалізованими. Фетишизація конституційного тексту, який нібито здатен вирішити питання поточного політичного процесу, є недоречним, оскільки це не є функцією конституції.

У доктрині конституційного права існують різні підходи до визначення природи конституції. Серед них найбільш поширеними є природно-правова, договірна, соціологічна, політологічна, позитивістська. Така різноманітність концепцій конституції зумовлена комплексним характером конституції, яка містить у собі ціннісні, нормативні, праксеологічні елементи, які взаємопов'язані.

Природно-правова (звичаєво-правова) теорія трактує конституцію як результат еволюції публічно-владних форм життя, накопичення народом досвіду управління та його оформлення у певні інститути. Зокрема, Ш.-Л. Монтеск'є звертав увагу на демографічні, економічні, географічні фактори, які впливають на “дух народу”, на основі якого й побудована конституція¹¹⁶. Разом з тим накопичення народом практики управління зумовлює необхідність обмеження правління, встановлення балансу між центрами влади, тобто поділу влади, забезпечення основних (природних) прав людини тощо.

Договірна теорія. Конституція є актом установчої влади, яка виражає компроміс між політичними силами у суспільстві та за природою є суспільним договором, що виражає визнання публічної влади зв'язаною основними правами і свободами. Основні права і свободи визначають організаційні та процедурні основи функціонування публічної влади.

Соціологічна теорія розглядає конституцію як джерело солідарності в суспільстві (Л. Дюгі)¹¹⁷ та роль інститутів влади у політичному житті суспільства (*інституційний напрям* — М. Оріу). Закон соціальної солідарності розглядається як універсальний закон розвитку суспільства. Український вчений С. Дністрянський розглядав державу як публічну корпорацію, яка організована на громадських засадах та самообмеженні членів корпорації¹¹⁸.

Політологічна школа права розглядає конституцію як засіб забезпечення стійких “правил політичної гри”, як регулятор політичних відносин. Ж.-П. Жакке визначає конституцію таким чином: “Будь-яке політичне суспільство володіє сукупністю правил, пи-

¹¹⁶ Монтеск'є Ш.-Л. О духе законов. Сост., пер. и коммент. А.В. Матешук. — М.: Мысль, 1999. — 672 с.

¹¹⁷ Дюги Л. Конституционное право: общая теория государства / Репринт. воспроизв. изд. 1908 г. — М.: СПАРК, 2006. — 1000 с.

¹¹⁸ Дністрянський С.С. Теорія конституції // Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 4: Конституційне (державне) право / Відп. ред. В.Ф. Погорілко. — К.: Видавничий Дім “Юридична книга”, 2003. — С. 549–556.

саних чи неписаних, які призначені для встановлення, умов набуття і здійснення політичної влади. Такі правила складають конституцію”¹¹⁹.

Позитивістська (нормативістська) теорія трактує конституцію як систему правових норм, що мають вищу юридичну силу і регулюють основи відносин між людиною і суспільством, з одного боку, і державою — з другого, а також засади організації самої держави та її відносини зі світовим співтовариством. Зокрема, конституцію розглядають як “установчий правовий акт, основний закон держави, що приймається в ускладненому порядку, володіє у сучасних умовах особливим об’єктом регулювання, вищою юридичною силою і є юридичною базою для правотворчості, правозастосування і правосвідомості”¹²⁰.

Поняття конституції є багатовимірним, однак основна дискусія зводиться до її нормативного та сутнісного змісту. Тому, з одного боку, конституцію необхідно розглядати як певний нормативний акт, а з другого — як певний тип правопорядку, який забезпечує правове оформлення публічної влади та свободу вільного розвитку індивіда у демократичному суспільстві.

Унормування суспільних відносин залежить від певних обставин, і саме вони лягають в основу певного порядку. Разом з тим виникає питання про ступінь формалізації відповідних нормативних вимог. Тому досить складно говорити про природу конституції, не проаналізувавши цей взаємний зв’язок між нормативною природою конституції та конституційним порядком. Іншими словами, ця дискусія може здаватися своєрідною дискусією про первинність яйця чи курки. Дискусія у площинах “норма — порядок”, “стабільність — динаміка”, “хаос — порядок”, “парадигма — синтагма” визначає сучасний дискурс конституціоналізму.

По суті справи ми повинні віддавати собі звіт, що у нормативному розумінні конституція не завжди дає змогу встановити справедливий суспільний порядок. З другого боку, суспільний порядок не завжди породжує справедливий конституційний устрій, який спирається на стійкі й ефективні суспільні інститути.

На сучасному етапі розвитку вітчизняного конституціоналізму відчувається криза його ідеологічного і праксеологічного наповнення. За формальними характеристиками український конституціоналізм тяжіє до класичних форм європейського конституціоналізму. Однак спостерігається розрив між формальними аспектами конституціоналізму та його змістовним наповненням. По суті, можемо констатувати вкрай неефективне функціонування інституційного компонента українського конституціоналізму, що виражається насамперед у патрон-клієнтській практиці політичних партій та неефективній діяльності більшості владних інститутів. Звідси й криза ідеологічного компонента конституціоналізму, оскільки такий розрив у площині “норма — порядок/хаос” переконує нас в тому, що в Україні поки що існує номінальний конституціоналізм із окремими елементами європейського.

Метою цього дослідження є розкриття ціннісного і нормативного компонента конституції, що адекватно втілюється у діяльності політичних акторів задля забезпечення свободи розвитку індивіда та належного урядування. У першій частині піде мова про зумовленість конституціоналізму досягненням суспільного консенсусу щодо соціальних цінностей, які лягають в основу змісту норм конституції та визначають подальшу діяльність учасників конституційних правовідносин. У другій частині буде розкрито структуру конституційного порядку у контексті дискусії лібералізму та інших соціальних течій, модернізму та постмодернізму. У третій частині буде визначено основні інституційні параметри конституційного порядку, зокрема договору, народного суверенітету, парламен-

¹¹⁹ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. — М., 2002. — С. 17.

¹²⁰ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. — М.: НОРМА, 2005. — С. 39.

таризму, судового конституційного контролю. У четвертій частині буде проаналізовано подальші перспективи розвитку конституції у контексті процесів глобалізації і фрагментації, конституційного патріотизму та конституціоналізації міжнародного права, державного суверенітету та мереживного світового правопорядку.

1. Засади конституційного порядку. Заснування конституційного порядку базується на ідеї забезпечення прав і свобод людини та обмеження владної сваволі. Це є класична формула ліберального конституціоналізму¹²¹. Згідно з соціал-демократичним трактуванням конституція покликана забезпечити право людини на вільний розвиток та ефективно демократичне правління. Ліберальна концепція конституційного порядку інстинктивно чинить опір ідеї народного суверенітету, оскільки більшість не завжди може приймати рішення, які відповідають вимогам верховенства права як засадничому принципу конституціоналізму. Такий внутрішній дискурс у системі конституційних цінностей здається непримирним.

Онтологія. Соціальне буття конституції зумовлено проблемами заснування такого правопорядку, в якому було б забезпечено свободу розвитку індивіда у суспільстві з його горизонтальними і вертикальними зв'язками. Призначенням конституції у такому соціальному порядку є легітимація соціального устрою, в якому гарантується узгодження різноманітних волей індивідів, соціальних груп, інституцій та інших акторів впливу на процес здійснення влади. Процес управління у складних соціальних системах тісно пов'язаний із системою соціальних цінностей, щодо яких у суспільстві існує консенсус.

Буття конституції пов'язане із формуванням системи управління в соціумі, яке супроводжується процесами самоорганізації та самоврядування. Якщо складні соціальні системи носять відкритий характер, то конституція служить нейтральним інструментом узгодження інтересів між ними. Прикладом цього може служити західна традиція права¹²². Якщо соціальні системи є закритими, ієрархія (по суті влада) покликана виступати засобом дистрибуції соціальних благ та виступати основним модератором щодо забезпечення соціальних цінностей. Саме на таких засадах побудована легітимація соціального порядку за конфуціанською етикою, ісламським чи індуським правом.

Однак глобалізація та процеси інтеграції формулюють нові форми соціальних систем. Зокрема, вестернізація владних інститутів в Японії після Другої світової війни забезпечила інтеграцію суспільства на визнанні високого ступеня автономії традиційних соціальних систем (які є закритими за своїм характером), імплементавши до неї елементи відкритого суспільства. Японський конституціоналізм використав інструменти класичного конституціоналізму щодо обмеження сваволі при здійсненні державного управління, одночасно визнаючи автономію традиційних соціальних інститутів.

Отже, онтологія конституції полягає у легітимації публічного порядку певного типу, заснованого на ідеях забезпечення узгодження різноманітних інтересів груп у складних соціальних системах з метою забезпечення справедливого й ефективного урядування.

Гносеологія. Сьогодні спостерігається дискусія між системним та синергетичним підходами у дослідженні природи конституції. Згідно із системним підходом конституція є нормативним порядком, який виражає механізм обмеження влади та гарантії прав і свобод людини. Такий нормативний порядок в залежності від типу правової системи гарантується через режим парламентаризму в законі або через судовий конституційний контроль. Ці інструменти визначення засад конституції як нормативної системи можуть певним чином поєднуватися, про що свідчить посилення ролі статутного права в англо-американській

¹²¹ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер с англ.— М., 2001.

¹²² Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ.— 2-е изд.— М.: Изд-во МГУ: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1998.

правовій сім'ї та судового прецедентного права в романо-германській. Однак все одно визнається провідна роль судового прецеденту в першому випадку та закону — у другому.

Системний підхід орієнтує на існування зв'язків ієрархії в суспільстві для визначення того, яким чином управляти ним¹²³. Згідно з теорією систем її певний компонент (елемент) обов'язково є домінуючим. Якщо виходити з ліберального трактування конституції як нейтрального інструмента соціальної дистрибуції, то межі державного втручання визначатимуться правами і свободами людини¹²⁴. Тоді виникає конфлікт у системі ієрархії цінностей. Системний підхід розглядає соціальний процес, в тому числі і конституційну динаміку, як лінійний. Основною системного підходу є парадигма, тобто уявлення про те, що може існувати певний оптимальний план соціального розвитку, у відповідності з яким можна прогнозувати і розвивати соціальні інститути. Розвиток конституційних інститутів розглядається як поступальний, як своєрідний соціальний прогрес — розвиток інститутів демократії, посилення прав і свобод людини, поглиблення ефективності урядування тощо. Однак в складних соціальних системах цей процес не є таким однозначно лінійно-поступальним. Зокрема, це підкреслює у своїй теорії російський конституціоналіст А. Медушевський¹²⁵. Принаймні соціальна система є відкритою для економіки, культури, геополітики тощо.

Синергетичний підхід розглядає складні соціальні системи як відкриті, що прагнуть до рівноваги у ході своєї самоорганізації¹²⁶. Система розвивається та упорядковується за рахунок випадкових відхилень (флуктуацій), які вона самостійно поступово вирівнює. За такого підходу відкриті соціальні патерни розвиваються шляхом взаємоузгодження різноманітних інтересів індивідів, груп. Відносини всередині системи скоріше будуються на горизонтальних зв'язках, ніж на ієрархії. Зокрема, індивід вправі вимагати від органів публічної влади захисту від неправомірного втручання у його приватне життя.

З другого боку, у системі організації публічної влади надається перевага дифузивним моделям розподілу повноважень. Важливим стає не стільки обсяг повноважень та процедури їх здійснення, як компетентність і ефективність управлінських рішень. У стані рівноваги виникає ентропія, що служить джерелом розкладу системи. Флуктуації в рамках системи передбачають наявність високого ступеня суспільного консенсусу, коли засадничі принципи системи не заперечуються. Якщо піддається сумніву певний засадничий принцип чи їх сукупність, виникає асиметрія. Вона стає джерелом зародження нового хаосу, який рано чи пізно приходиться у стан рівноваги і таким чином зароджується новий

¹²³ Див.: Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980; Он же. Общество: системность, познание и управление. М., 1981; Берталанфи Л. фон. Общая теория систем.— М.: Мир, 1960; Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход.— М.: Эдиторал УРСС, 1997; Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода.— М., 1973; Исследования по общей теории систем.— М.: Прогресс, 1969; Парсонс Т. Система координат действия и общая теория систем действия: культура, личность и место социальных систем // Американская социологическая мысль.— М., 1996.— С. 462–478; Парсонс Т. Система современных обществ.— М.: Аспект Пресс, 1998; Принципы организации социальных систем: Теория и практика / Под ред. М.И. Сетрова.— Одесса, 1988; Уемов А.И. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки.— М.: Наука, 1978.

¹²⁴ Верник О.І., Куфтирев П.В., Машков А.Д. та ін. Межі державної влади (монографічне дослідження).— К.: Укр. Центр духовної культури, 2001; Пределы государственного вмешательства: Теоретико-правовой аспект.— К., 2004.

¹²⁵ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов.— М.: ГУ ВШЭ, 2005.

¹²⁶ Див.: Аршинов В.И. Синергетика как феномен постнеклассической науки. М., 1999; Аршинов В.И., Буданов В.Г. Синергетика на рубеже XX–XXI веков.— М.: РАН ИНИОН, 2007; Данилов Ю.А., Кадомцев Б.Б. Что такое синергетика? // Нелинейные волны. Самоорганизация.— М., Наука, 1983; Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Основания синергетики: Режимы с обострением, самоорганизация, темпомиры.— СПб.: Алетейя, 2002; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: Пер. с англ. / Общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова.— М.: Прогресс, 1986; Хакен Г. Синергетика.— М.: Мир, 1985.

порядок і його структура. У випадку відсутності такого консенсусу та певної критичної маси ефективно діючої кількості суспільних інститутів така система є нездатною до самопорядкування, вона стає вразливою для зовнішніх факторів.

З цього аналізу бачимо, що з урахуванням особливостей стану конституціоналізму в Україні ні системний, ні синергетичний підхід не дають змоги чітко визначити певну модель дослідження конституційних явищ і процесів. Такі підходи необхідно певним чином синтезувати, оскільки не можна заперечувати ні вертикальні, ні горизонтальні зв'язки у соціальних патернах. Слід також враховувати інтегрованість конституційної системи у певний тип соціальної системи. Саме з цих причин дискутується про компліментарність західного типу демократії, який вважається непридатним для мусульманського, традиційного, далекосхідного суспільства¹²⁷.

Нормативною основою правопорядку є конституція, яка засновує певний тип організації суспільства та інтеграції його інститутів з метою досягнення суспільного блага. Відповідно до загальних соціальних установок та цінностей, щодо яких в суспільстві існує загальна згода і їхнє здійснення приймається за природний порядок речей, формується конституційне право конкретної країни. Нормативне наповнення конституції залежить від панівної правової традиції, забезпечується через режим демократії, парламентаризму та конституційну юриспруденцію (судовий конституційний контроль).

Конституція виконує функцію легітимації суспільного порядку. Тому у формі конституційних принципів визначається демократичний доступ до посад через демократичні вибори та засадничих принципів поділу влади (переважно через парламентаризм та судовий конституційний контроль), а також щодо обмеження влади, які здійснюються переважно через правові гарантії прав і свобод людини¹²⁸.

У нормативному розумінні конституція містить як норми, що містять конкретні приписи, так і норми, що визначають загальні правові засади втручання у приватне життя. Відповідно конституція має як вертикальну, так і горизонтальну структуру. Вертикальна структура конституції стосується власне її приписів, горизонтальна — визначає сукупність принципів права (норм-принципів), що діють як у сфері публічного, так і приватного права.

Аксіологія. Конституція володіє самодостатньою цінністю в суспільстві, оскільки вона за природою речей поєднує в собі як нормативний компонент національної правової системи, так його структурний компонент — суспільно-політичні та публічно-владні інститути, зв'язки між ними (конституційні правовідносини) та процедури — конституційний порядок. Інтегративним компонентом між нормативним і структурним є конституційні цінності та засадничі принципи¹²⁹.

Стоїть лише питання, в якому ступені досягнуто консенсусу в українському суспільстві щодо змісту та сутності конституційних цінностей. Цю проблему можна розглядати через призму конституційного патріотизму¹³⁰ та конституційної глобалізації¹³¹, народним суверенітетом та субсидіарністю, правами людини та публічним інтересом тощо.

¹²⁷ Див., зокрема, про особливості ісламського права та цінності західного типу демократії в: Бехруз Х. *Исламские традиции права*.— Одесса: Юридическая литература, 2006.— С. 100–120.

¹²⁸ Циппеліус Р. *Філософія права*.— К.: Тандем, 2000.— С. 204–205.

¹²⁹ *Политико-правовые ценности и современность* / Под ред. В.С. Нерсесянца.— М.: Эдиторал УРСС, 2000; Kommers, Donald P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* / 2nd Ed.— Durham and London: Duke University Press, 1997.

¹³⁰ Mueller J.-W. *Constitutional Patriotism*. Princeton and Oxford: Princeton University Press; Mueller J.-W. *On the Origins of the Constitutional Patriotism* // *Contemporary Political Theory*, 2006, №6, pp. 278–296; Sternberger D. *Verfassungspatriotismus* // *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1979, 23th May.

¹³¹ Хабермас Ю. *Кантовский проект и расколотый Запад* // *Расколотый Запад* / Пер. с нем.— М.: Издательство “Весь мир”, 2008.— С. 103 и след.

У цьому напрямі і надалі існує дискусія, оскільки невизначеним є розуміння щодо елементів конституційного устрою. Це питання буде розглянуто нижче. Наразі зауважимо, що в якості конструктивних елементів конституційного порядку нами вбачаються договір, народний суверенітет, парламентаризм, конституційна юриспруденція. Через ці інститути, як здається, можливо дійти суспільного консенсусу щодо засадничих конституційних цінностей та принципів. На закінчення цієї частини дослідження необхідно коротко розглянути практичний інструментарій щодо досягнення конституційного консенсусу і недопущення ентропії конституційної матерії, що загрожує сповзанню України в хаос.

Праксеологія. Необхідно визначити певний модус діяльності індивідів, політичних акторів та інститутів публічної влади у контексті модернізації конституційного порядку. Така модель передбачає наповнення нормативних вимог конституції реальним змістом для того, щоб вони стали практичним інструментом реалізації інтересів у складному соціальному середовищі. При цьому слід мати на увазі високий ступінь атомізації українського суспільства, наслідком чого є криза довіри. Тому деякі конструктивні елементи конституціоналізму (конвенціоналізм, парламентаризм) часто дають збої. Разом з тим вони взаємопов'язані із іншими елементами, які в рамках саморегулювання дають збалансувати конституційну систему.

З метою забезпечення верховенства конституції необхідно досягати суспільного консенсусу між провідними інститутами влади та учасниками політичного процесу. Такий консенсус можливо досягнути лише на основі вільного демократичного дискурсу щодо можливих майбутніх наслідків правових і політичних рішень, які приймаються. Причому учасники цього дискурсу повинні усвідомлювати, передбачати і закладати в основі своїх рішень середньо- і довгострокові наслідки схвалюваних рішень.

Модерний дискурс передбачає комплексне вирішення сучасних проблем конституційного характеру у контексті процесів глобалізації та фрагментації. Становлення української конституційної традиції у першу чергу пов'язується з виробленням культури неухильного дотримання конституції. Таке самовідтворення ґрунтується на мережі вертикальних і горизонтальних зв'язків, яка не відкидає застосування певних дифузивних моделей. Основою цієї мережі є доступ до справедливого і неупередженого правосуддя, що в Україні пов'язано із ефективністю судово-правової реформи.

В умовах модернізації України є надзвичайно актуальним поєднання ієрархічних та горизонтальних зв'язків між учасниками політичного процесу, між інститутами влади та суспільно-політичними інститутами:

1. Вироблення культури неухильного дотримання конституції як основи національної правової системи та засобу самовідтворення конституційних цінностей, принципів і норм.

2. Самовідтворення права, що ґрунтується на мережі узгоджувальних, примирювальних та судових процедур, які дають змогу забезпечити баланс публічних і приватних інтересів.

3. Використання політико-правових процедур вирішення конституційних конфліктів: а) вирішення Конституційним Судом питання про конституційність правових актів органів публічної влади та поваги до рішень Суду і неухильне їх виконання; б) проведення консультацій між учасниками політичного процесу на засадах відкритого і вільного демократичного дискурсу на договірних засадах та поваги до вимоги щодо неухильного виконання договорів; в) здійснення арбітражних функцій главою держави за результатами консультацій з учасниками політичного процесу.

4. Використання мережі Think Tanks (незалежних аналітичних центрів, організацій, інституцій, окремих експертів) з метою забезпечення ухвалення компетентних і ефективних владних рішень з використанням відповідних демократичних процедур (громадських слухань, експертного аналізу, делегування повноважень, електронного уряду тощо).

2. Структура соціального порядку та конституційний порядок. Практичний аспект забезпечення верховенства конституції як певного відкритого нормативного акта необхідно розглядати з точки зору герменевтики¹³² та загальних засад інтерпретації конституційних текстів¹³³.

Структура конституційного порядку зумовлена тим, що в сучасних умовах ми не можемо трактувати конституцію ні з точки зору юридичного позитивізму, ні з позицій природно-правової концепції. Ті символи, знаки та формули, які містить конституційний текст, позбавлені сенсу від конкретних історичних обставин. Таким чином, конституція є відкритою нормативною системою, яка наповнюється реальним змістом в залежності від системи соціальних цінностей, щодо яких існує суспільний консенсус, та структури самого суспільства. Саме з таких методологічних засад необхідно розглядати структуру конституційного порядку.

Концепція неолібералізму Ф. фон Гаєка. Відомий неоліберал Ф. фон Гаєк в якості основи суспільного порядку розглядає співвідношення між стихійним порядком (kosmos) та правилами організації (taxis)¹³⁴. Kosmos побудований на засадах свободи і виникає спонтанно в ході взаємодії людей та організацій. При такій соціальній системі виникає проблема управління: “Структура сучасного суспільства досягла нинішньої складності, яка набагато перевищує все, що могло бути досягнуто в рамках обдуманого організації, що управляється, саме тому, що не залежала від організації, а розвивалася як стихійний порядок”¹³⁵. Він зазначає, що у соціальній системі на перше місце висувуються правила, а не цінності чи структурна побудова (організація). Справедливість розуміється ним з процедурної точки зору як розподіл ролей щодо трактування абстрактних правил, соціальна справедливість не може бути встановлена із визначеною достовірністю¹³⁶. По суті неолібералізм Гаєка має постмодерний характер і схиляється до синергетичного трактування соціального порядку, оскільки цінності мають відносний та утилітарний характер — “абстрактний порядок може бути метою правил поведінки”. За таких умов закон виражає той самий “абстрактний порядок”, а судові рішення забезпечує підтримання та покращення існуючого порядку¹³⁷. Таким чином, суддя перетворюється у реального дистриб’ютора між абстрактними правилами у сенсі концепції “невидимої руки” А. Сміта.

Концепція І. Валлерстайна. Сучасний неомарксист І. Валлерстайн стверджує, що віра лібералізму в абстрактні правила, які зумовлюють соціальний порядок на основі індивідуальної свободи, не відповідає сучасним реаліям. Він демонструє це на прикладі зростання ролі крупного капіталу та транснаціональних корпорацій при здійсненні політики. Вибірчі реформи та “деякі елементи держави добробуту” не забезпечують справедливий соціальний порядок. Тому І. Валлерстайн пропонує концепцію мультикультуралізму як сучасного засобу утвердження справедливого соціального порядку¹³⁸.

¹³² Див.: Гадамер Г.Г. Истина і метод.— К.: Основи, 2002; Герменевтика: история и современность.— М., 1990; Квіт С. Основи герменевтики: Навчальний посібник — К.: Видавничий дім КМ “Академія”, 2003.

¹³³ Сліденко І.Д. Тлумачення конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду.— Одеса: Фенікс, 2003; Шевчук С. Судова правотворчість. Світовий досвід і перспективи в Україні.— К.: Реферат, 2006; Циппеліус Р. Юридична методологія.— К.: Реферат, 2003.

¹³⁴ Хайек Ф.А. фон. Право, законодательство, свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева, под ред. А. Куряева.— М.: ИРИСЭН, 2006.— С. 53–72.

¹³⁵ Там само.— С. 68.

¹³⁶ Там само.— С. 244–246, 264.

¹³⁷ Там само.— С. 132, 137.

¹³⁸ Валлерстайн И. Либерализм и демократия. Братья-враги? [Четвертая Даалдеровская лекция, прочитанная перед межфакультетской рабочей группой по политическим наукам государственного университета Лейдена, Лейден, Нидерланды, 15 марта 1997 года] // Валлерстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI века / Пер. с англ. под ред. В.И. Иноземцева.— М.: Логос, 2004.— С. 127, 137.

Концепція І. Валлерстайна також побудована на критиці концепції раціональності, на якій базується сучасне трактування соціальних систем. У цьому нами вбачається, як не дивно, постмодерністський дискурс щодо основних параметрів соціального порядку. По суті Валлерстайн доходить тих самих висновків, що і фон Гаек. Він визнає, що соціальні науки не є неупередженими і не можуть запропонувати загальні та універсальні істини. Тому соціальні науки повинні визнати, що істини “якщо взагалі існують, складні, суперечливі та багатоманітні”; вони покликані “шукати не просту, а найбільш адекватну інтерпретацію складного; насамкінець “раціональність заснована на сумісності політики і моралі, а роль інтелектуалів полягає в тому, щоб виявити історичні альтернативи, які стоять перед нами”¹³⁹. Концепція Валлерстайна заперечує індивідуалізм, натомість вона є колективістською. Однак з точки зору трактування конституційного порядку вона не дає нам чогось продуктивного, як і концепція індивідуалізму фон Гаека. І, на нашу думку, біда вбачається саме у постмодерністському дискурсі.

Концепція комунікативної демократії та модерну Ю. Габермаса. Особливістю модерної конституційної традиції є уявлення про державу, яка покликана прислухатися до думки громадян і виконувати її. Сьогодні держава виконує функцію “соціального угамування” ринкової стихії та нейтралізації побічних явищ кризового розвитку, що підриває устої соціального порядку¹⁴⁰.

Згідно з концепцією комунікативної демократії Ю. Габермаса соціальна структура побудована на розмежуванні владних і суспільно-політичних інститутів, оскільки лише на цій засаді будуються відносини у вільному демократичному суспільстві. Тому необхідно відрізнити комунікативну діяльність суспільно-політичних інститутів і власне публічної влади, що впливає на форму державного режиму. “У діяльності політичної громадськості зустрічаються і перехрещуються два протилежних процеси: з одного боку, комунікаційне формування легітимної влади, яка породжується у вільному від будь-якої репресивності процесі комунікації політичної громадськості, а з іншого — таке забезпечення легітимності через політичну систему, за допомогою якої адміністративна влада намагається управляти політичними комунікаціями”¹⁴¹. Невизначеність щодо параметрів суспільного устрою у різних соціальних системах досягається через досягнення балансу між вірою та знаннями¹⁴².

Модернізм і постмодернізм. З проголошенням незалежності України завершився етап ломки радянської традиції державного права та розпочалося становлення модерної доктрини конституціоналізму. Сьогодні в Україні спостерігається конституційний транзит, який має постмодерністський характер. Постмодернізм українського конституціоналізму полягає в такому:

— необхідність поєднання класичної ліберальної концепції прав людини з традиційним тяжінням українського суспільства до соціальних прав;

¹³⁹ Валлерстайн І. Общественные науки и современное общество. Исчезающие основания рациональности [Вступительное слово на Международном colloquium “Университеты и обществоведение: новые пути к общественной рациональности”, организованной Итальянской ассоциацией социологов, Палермо, Италия, 26–28 октября 1995 года] // Валлерстайн І. Конец знакомого мира.— С. 210.

¹⁴⁰ Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне. Двенадцать лекций / Пер. с нем.— 2-е изд., испр.— М.: Издательство “Весь мир”, 2008.— С. 372, 374.

¹⁴¹ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность.— М., 1992.— С. 49–50.

¹⁴² На думку Ю. Габермаса, подолання проблеми діяльності маргінальних терористичних угруповань в мусульманському світі пов’язано з вирішенням дилеми секуляризації та релігійної структури суспільства. Див.: Хабермас Ю. Вера и знание // Будущее человеческой природы. На пути к либеральной евгенике? — М.: Издательство “Весь мир”, 2002.— С. 115–132. Це питання, на нашу думку, пов’язано з тим, що світ раціональності та світ духовності взаємно доповнюються. Тому достатніми правовими гарантіями для забезпечення суспільної рівноваги є свобода совісті і віросповідання, функції держави щодо захисту сім’ї як основи суспільства.

— забезпечення становлення конституційної держави, заснованої на доступності населення до належних управлінських послуг та справедливого і неупередженого суду з урахуванням негативного досвіду патерналізму радянського періоду;

— становлення ефективної системи проміжної публічної влади та місцевого самоврядування, що потрібно поєднувати із адміністративно-територіальною реформою;

— забезпечення державного суверенітету України з урахуванням формування молоді самодостатньої державності, що входить у напругу з майбутньою потребою делегування частини суверенних повноважень наднаціональним інститутам (Supranational Power);

— визначення самоідентифікації української нації, тобто вирішення проблеми щодо позаблокового статусу України, можливості її інтеграції в європейські та євроатлантичні структури або інтеграції у євразійські структури.

Разом з тим необхідно мати на увазі, що концепція постмодернізму характеризується есхатологією, зневірою у можливості якісного оновлення чи модернізації суспільно-політичних інститутів, вироблення певних концептуальних підходів, які б відзначали якісні ознаки вітчизняної доктрини конституціоналізму. Постмодерністський дискурс несе у собі потенційну загрозу також у тому, що він зосереджується на вузькій функціональності, оперуванні символами та образами, що має наслідком ірраціоналізацію конституційного дискурсу, коли він зводиться до неможливості передбачити розвиток суспільно-політичних інститутів у стратегічній перспективі.

Сучасна концепція конституції повинна поєднувати ліберальний підхід із протекціонізмом, певним чином синтезуючи їх. Конституційна держава покликана захищати конституційні цінності шляхом моніторингу відповідної політичної практики учасників політичного процесу та інститутів публічної влади, адекватно реагуючи на виклики і загрози конституційному порядку.

Фундаментальною цінністю будь-якого конституційного устрою суспільства є свобода. Категорія свободи передбачає вільний розвиток особи в суспільстві як індивіда. Вільний розвиток людської особистості передбачає насамперед заборону свавільного втручання у приватне життя особи. З іншого боку, кожна особа повинна вступати у соціальні зв'язки як відповідальний індивід, щоб не порушувати свободу іншої людини.

Таким чином, головним критерієм конституційного порядку при визначенні сфери свободи не є формування напрямків державної політики щодо реалізації людських прав. Конституційний порядок визначає лише потребу нормативного регулювання меж втручання держави у сферу свободи з метою забезпечення ефективного захисту прав людини. Оскільки Україна жила тривалий час в умовах суспільства, позбавленого вільного розвитку, у Конституції необхідно визначити критерії свободи: обмеження свободи на основі закону, недопущення сваволі, пропорційність, ефективність захисту тощо.

Категорія справедливості передбачає, що незалежно від соціального статусу особи правила застосовуються однаково. Відповідно справедливим буде те, що по відношенню до конкретної особи не буде допущено свавільної поведінки. Кожен індивід є унікальним за своїми здібностями, фізіологічними, психічними властивостями. Тому справедливим також буде те, що закон надає рівні можливості у реалізації своїх здібностей індивідом. Із цього випливає вимога лібералізації суспільного життя.

Справедливість розуміють також як позитивну діяльність держави щодо вирівнювання можливостей у реалізації певних прав людини. Справедливим є формування системи адресної соціальної допомоги вразливим та малозабезпеченим верствам населення. Діяльність держави у соціальній сфері слід наповнити конкретним позитивним змістом — доступ до певних соціальних послуг можливий при формуванні мережі суспільних інститутів: соціального страхування; установ, що надають соціальні послуги та допомогу; види соціальних послуг і допомоги; засади конкуренції у діяльності цих установ та їх

відповідальність. Соціальні зобов'язання держави не можуть носити надмірний характер, оскільки вони не захищаються ефективно у судовому порядку, і це підриває довіру суспільства до влади.

При таких умовах формується реальний конституційний порядок, який визначає стандарти щодо вчинення певних адміністративних дій та надання управлінських послуг населенню на засадах транспарентності та доступності. Що стосується приватного життя, то держава може втручатися лише на основі закону та шляхом судової перевірки обґрунтованості такого втручання. У соціальній сфері держава несе позитивні обов'язки щодо забезпечення ефективної діяльності системи соціальних установ.

Справедливість вимагає функціонування ефективної та сильної влади. Ефективність влади не має ніякого зв'язку із обсягом функцій та повноважень органів влади. Ефективність влади насамперед визначається ступенем забезпечення національної безпеки, національних інтересів, національної самоідентичності, механізму інтеграції до наднаціональних об'єднань та взаємовигідного міжнародного співробітництва, прийняття адекватних владних рішень та їх оперативну реалізацію, забезпечення пропорційності в обраних засобах управління вимогам конституційного порядку¹⁴³.

Квінтесенцією конституції є гарантії основоположних прав людини та обмеження владної сваволі. Обмеження владної сваволі полягає у діяльності органів публічної влади згідно з принципом верховенства права виключно на основі закону шляхом однакового його застосування. Конституційна вимога захисту прав людини тісно пов'язана із ефективною та сильною державою.

Ефективність влади полягає у її реальній здатності забезпечити захист прав людини та мінімізації владного втручання у приватне життя особи. Тому ця проблема переміщається у площину ефективності судового контролю над адміністративними актами і діями, попередження і перепинення фактів зловживання владними повноваженнями та порушень прав людини.

Сила, потуга держави проявляється у реальній здатності уряду й адміністрації приймати адекватні і компетентні управлінські рішення. Також сильна держава втілюється у політичній волі неухильно впроваджувати у життя рішення шляхом оптимальної організації апарату та системи адміністративних процедур.

При такій системі для України є важливою подальша децентралізація влади шляхом розширення самоврядних прав органів самоврядування. Для цього місцевим інститутам влади необхідно передати необхідні фінансові, земельні та матеріальні ресурси. З цією метою у Конституції достатнім є закріплення принципу субсидіарності та вилучення з її тексту визначення категорії місцевого самоврядування, оскільки це визначення позбавлене сенсу без відповідних матеріальних та організаційних інструментів.

3. Конституційний порядок та структура конституції. Структура конституційного порядку зумовлена складністю сучасних соціальних систем. Структуру сучасного конституційного порядку складають договір, народний суверенітет, парламентаризм та судовий конституційний контроль.

Договір. Конвенціоналізм конституції ніколи не піддавався сумніву, навіть більше — він інколи абсолютизувався. Так, у вітчизняній доктрині конституціоналізму часом набувають поширення трактування конституції як договору, що виражає співвідношення політичних сил, яке запозичене від ідей німецького соціолога Ф. Лассалля. Однак ідея конвенціоналізму зовсім не означає цього.

Конвенціоналізм означає, що конституція розглядається як своєрідний суспільний договір, заснований для встановлення порядку відносин між урядом та народом з метою

¹⁴³ Савчин М. Конституційна ідеологія та конституційна реформа // Критика. — 2008. — №6. — С. 3–4.

вирішення справ суспільного значення і забезпечення соціального миру і безпеки. Сто-совно політичного процесу конституція аж ніяким чином не визначає розстановку політичних сил, навпаки — вона визначає параметри правил політики, тобто виконує дис-трибутивну функцію. Це виражається насамперед через функціонування відповідних інститутів — парламентаризму та судового конституційного контролю.

У режимі конституціоналізму договір має важливе значення, оскільки він визнається насамперед вторинним джерелом конституційного права. Його ігнорування призводить до інфляції конституційної матерії. Дотримання договорів між учасниками політичного процесу у конституційному праві має важливе значення, оскільки визначення напрямків політичного курсу, який часто є мінливим, за допомогою конституційних приписів є до-сить складним. Тому на перший план виходять конвенційні угоди, на яких, власне, і базу-ється більшість парламентських процедур — законодавчі, контрольні, установчі тощо.

Найвищий ступінь конвенціоналізму у конституційному праві належить концепції установчої влади, тобто влади, що засновує конституцію. Концепція установчої влади трактується як вища форма вираження народного суверенітету, яка засновує певний тип конституційного порядку. Згідно з нею конституційний порядок є кумулятивним резуль-татом взаємодії різних учасників політичного процесу. Народ при цьому не зводиться до сукупності індивідів, він трактується як певна інтегративна цілісність різних учас-ників політичного процесу — інститутів публічної влади, суспільно-політичних інститутів, соціальних груп та окремих індивідів¹⁴⁴. Установча влада трактується не через призму монополії, як узгодження інтересів різноманітних груп впливу, досягнення суспільного консенсусу на основі відкритих демократичних процедур. Установча влада формалізуєть-ся через нормативні вимоги (заборона перегляду конституції легіслатурою протягом од-нієї каденції, неприпустимість перегляду певних конституційних положень, обмеження процедурного і часового характеру тощо).

Народний суверенітет. Концепція конституціоналізму, на перший погляд, конкурує із концепцією демократії, оскільки відображає ідею обмеження влади за допомогою пра-вових засобів, серед яких, насамперед, виступає писана конституція, що володіє найви-щою юридичною силою, та через механізм судового контролю за актами органів влади і в першу чергу парламенту. Аналізуючи зміст демократії через призму її критики з боку “анархіста” та “підкувальника”, американський політолог Р. Даль також підмічає цю су-перечність між конституціоналізмом та демократією. Зокрема, судовий конституційний контроль він розглядає як елемент державного піклування¹⁴⁵.

Таке побоювання Р. Даля, як і іншого американського юриста Дж. Елая, зумовлено тим, що дії судової влади досить складно контролювати з боку народу. Їхню думку також підтри-мує угорський конституціоналіст А. Шайо, який вбачає у конституціоналізмі певну елітарну модель побудови вільного демократичного суспільства, в якій відіграють значну роль ком-петентні фахівці. Наведені думки пов’язані із кризою сучасної демократії, коли на практиці народ розглядають як певний, умовно кажучи, бездумний натовп, думкою якого можна мані-пулювати за допомогою сучасних засобів комунікації та вчинення впливу на свідомість.

Разом з тим концепт демократії завжди спирався на ідею про компетентного гро-мадянина, здатного та заінтересованого брати участь в управлінні публічними справами.

¹⁴⁴ На подібній позиції стоїть Конституційний Суд України, який пов’язує можливість внесення змін до Конституції через взаємодію різних суб’єктів установчого процесу, які зв’язані конституційними рамка-ми. Див.: Рішення КСУ №3-рп від 27.03.2000 р. у справі за конституційним поданням статей 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Прези-дента України “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою).

¹⁴⁵ Даль Р. Демократия и ее критики.— М.: РОССПЭН, 2003.— С. 55–122, 296.

Дана проблема підіймає необхідність підвищення ефективності виховання людей як свідомих і відповідальних за свої поступки громадян. З юридичної точки зору, такі громадяни повинні достатньо уміло володіти арсеналом юридичних засобів, щоб відстоювати свої права та інтереси.

Проблема демократії тісно пов'язана із політичною практикою (polity) та політичним режимом. Тому конституційне право можна розглядати як право політичне¹⁴⁶. Конституція закладає основи національного правопорядку, програмує діяльність глави держави, парламенту, уряду, органів правосуддя у сторону планомірного розвитку конституційних принципів, норм і положень. Таким чином, влада, що засновує конституцію, наділяє вищі конституційні органи правом визначати загальні моделі втручання у соціальні відносини, що склалися у конкретному суспільстві, країні. Міра державного втручання, закладена у положеннях конституції, може визначатися в залежності від політичного курсу конкретного органу публічної влади, який в силу конституційних положень наділений повноваженнями і несе всю повноту відповідальності за наслідки такого втручання. У вільному демократичному суспільстві, побудованому на функціонуванні інститутів представницької демократії, формується загальна політична воля на основі поваги до різноманітних інтересів, що виникають у суспільстві.

Парламентаризм. Парламентська демократія є вразливою, оскільки сьогодні дедалі ускладнюється законодавча діяльність та юридично-технічні вимоги до законів, що зумовлює перенесення центру законотворчої роботи до уряду, а також до профільних комітетів парламентів. Слабкі політичні системи також є одним із факторів кризи парламентської демократії. Зокрема, це проявляється у політичній фрагментації парламентів, що є причиною як парламентських, так і урядових криз. Такі проблеми долаються різними шляхами: наприклад, у першому — через делегування законодавчих повноважень, а в другому — у конструктивному вотумі недовіри урядові з боку парламенту.

Сучасна концепція парламентаризму виражає роль представницьких органів законодавчої влади (легіслатур) у визначенні загальних напрямків зовнішньої і внутрішньої політики держави, найважливіших сфер суспільного життя у формі законів, здійсненні контролю за діяльністю уряду та адміністрації. Таким чином, парламентська демократія — це механізм взаємодії публічної влади та народу, який опосередковується у діяльності легіслатури. Сьогодні переважно існують концепції верховенства парламенту та раціоналізованого парламентаризму, які мають ряд своїх модифікацій¹⁴⁷.

Концепція верховенства парламенту визначає головну роль легіслатури у механізмі публічної влади, якому належить вся повнота законодавчої влади та провідна роль у формуванні апарату держави та контролю за його діяльністю. Легіслатура є домінантою у бюджетному процесі, встановлює податки і визначає податкову політику в державі. Уряд формується та контролюється парламентом, який затверджує програму діяльності кабінету. Кабінет у своїй діяльності є зв'язаний загальними засадами зовнішньої і внутрішньої політики, які ухвалюються парламентом. Це не виключає можливості розпуску парламенту, що здійснюється фактично за ініціативою глави уряду. Такий механізм зумовлює концентрацію політичної влади в руках політичних партій, які мають більшість парламентських мандатів. Така концепція ще називається системою парламентського (відповідального) правління.

Концепція раціоналізованого парламентаризму виникає у результаті кризи ліберальної демократії, зокрема режиму парламентаризму. Ідеї, що лягли в основу раціоналізованого парламентаризму, зумовлені переосмисленням ролі парламенту у правовій політи-

¹⁴⁶ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ.— М.: Прогресс, 1982.

¹⁴⁷ Див. також: Шаповал В.М. Зарубіжний парламентаризм.— К.: Основи, 1994.

ці держави, визначення парламенту як своєрідного “політичного форуму нації”. У сфері правотворчості за парламентом залишається визначення засад зовнішньої та внутрішньої політики. Законодавчі повноваження конституційно гарантуються шляхом закріплення за парламентом виключної їх сфери, у здійсненні яких не має права втручатися ніякий орган публічної влади. Поза цією законодавчою сферою виникає сфера регламентарної правотворчості уряду та адміністрації, а в деяких випадках і глави держави. Ускладнення суспільних процесів призводить до того, що з окремих питань згідно з конституцією парламенти приймають закони-рамки (Іспанія, Франція, Україна), детальна регламентація яких фактично здійснюється урядом¹⁴⁸. Конституції також визначають можливість делегування законодавчих повноважень, хоча для цього санкціонування з боку установчої влади (конституанти) не є обов’язковим. Фактично ефективність діяльності парламенту у такій системі зумовлена здійсненням ним контрольних функцій за діяльністю уряду та адміністрації, що перетворює легіслатури в політичні форуми нації.

Судовий конституційний контроль. Конституційне правосуддя здійснює загальні завдання по захистові конституції: забезпечує її верховенство і стабільність, дотримання принципу поділу влад, захист основних прав і свобод. Природа діяльності конституційної юстиції впливає з її правових характеристик. Існують різні підходи до нормативного регулювання її діяльності. Одні конституції вказують, що органи конституційної юстиції “вирішують виключно питання права” (Росія, ФРН, Австрія, Іспанія, Франція), інші вказують на досягнення цілей конституційного правосуддя виключно правовими засобами (Україна).

Займаючи особливу інституційну роль, спеціалізовані судові установи, вирішуючи “питання права”, тим не менше, у певній мірі здійснюють політичну діяльність¹⁴⁹. Це впливає з того, що ці органи повинні поважати баланс у механізмі поділу влади. Рішення органу конституційної юстиції є свого роду правовими орієнтирами для законодавця. Активність спеціалізованих судових органів зумовлена їх компетенцією по розгляду виключно конституційно-правових питань, широким застосуванням абстрактного контролю, наданням права суб’єктам конституційного права оспорювати конституційність нормативних актів, дій або бездіяльності державних органів не тільки приватним особам, але й іншим державним органам і посадовим особам.

Як правило, останнім часом головним напрямком діяльності конституційної юстиції є забезпечення верховенства основних прав і свобод шляхом розгляду конституційних скарг або за допомогою процедур *amparo*, *habeas corpus*, а також справ про конституційність адміністративних актів.

¹⁴⁸ Про співвідношення рамкового законодавства Верховною Радою та вироблення правил конкретного змісту Кабінетом Міністрів вже вироблена юриспруденція Конституційного Суду України. Див.: Рішення КСУ №2-рп від 02.03.1999 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” (справа про комунальні послуги); Рішення КСУ №2-рп від 10.02.2000 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України “Про ціни і ціноутворення” і розділу II “Прикінцеві положення” Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про ціни і ціноутворення” (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги).

¹⁴⁹ Див. дискусію щодо ролі конституційної юстиції у юридизації політики: Вей С. Принципи конституційної інтерпретації і самообмеження конституційного судді // Конституційного Суду України.— 2002.— №2.— С. 59; Грасхоф К. Принцип верховенства права в конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України.— 2000.— №4.— С. 38; Гьофе О. Розум і право. Складові інтеркультурного правового дискурсу.— К.: Альтерпрес, 2003.— С. 220; Конституційний Суд на службі Конституції і суспільства: “Круглий стіл” з питань місця і ролі Конституційного Суду в державі; Участь взяли: А. Стрижак, Ю. Мірошниченко, А. Портнов, А. Селіванов, Н. Мяловицька // Голос України.— 2007.— 29 листопада.— С. 4.

4. Конституційний порядок та глобальне право. Сучасні конституційні процеси накладаються на тенденції глобалізації та фрагментації у розвитку правових явищ і процесів. Глобалізація передбачає взаємозалежність держав у різних сферах суспільного життя, а відкритий характер країни впливає на форми здійснення нею зовнішньої політики. Обмеженість ресурсів у забезпеченні ефективного та належного урядування зумовлює об'єднання зусиль національних держав для вирішення спільних завдань¹⁵⁰. Правові та політичні інструменти в рамках сучасних інтеграційних процесів виражають фрагментацію як організації публічної влади, так і правових систем.

Співвідношення між глобалізацією та фрагментацією у праві дає новий тип правопорядку, який поступово формується, — мережу правопорядків, які є різнорівневі та різнофункціональні. Відповідно до цього будується мережа публічних властей (*The Net of public powers*), яка розглядається як сукупність різнорівневих правопорядків. Мереживні правопорядки передбачають новий тип легітимації влади, який не можливо розкрити у рамках дискурсу М. Вебера. Це не лише раціональний тип легітимації, заснований на верховенстві права, поділі влади, судовому контролі, процедурах захисту прав людини *habeas corpus*, *amparo* чи *Verfassungsbeschwerde*. Він також побудований на комунікаційних зв'язках між науковими установами, незалежними аналітичними центрами та публічними властями, експертному механізму вироблення політичних рішень у поєднанні з інструментами представницької і безпосередньої демократії. Іншими словами, це є не що інше, як мереживний правопорядок та *the Net of public powers*, яка на наших очах засновується на соціальному капіталі та довірі в суспільстві¹⁵¹.

Національні інтереси та глобалізація. Сьогодні спостерігається тенденція до посилення універсального характеру основних прав і свобод на тлі культурного релятивізму. У свою чергу, відбувається трансформація Вестфальської міжнародної системи, змінюється роль нації-держави з урахуванням посилення ролі транснаціональних корпорацій (далі — ТНК). Тому виникають питання щодо меж державного суверенітету. В зв'язку із інформаційною революцією, розвитком високих технологій, зокрема у військовій сфері, а також розширенням соціальних зв'язків і посиленням міграційних процесів дедалі більш вразливою стає проблема забезпечення територіальної цілісності країни.

За таких умов посилюється роль держави у забезпеченні національних інтересів, які можуть бути різноманітними в залежності від конкретної історичної ситуації. Разом з цим, національні інтереси базуються на самоідентичності нації, державному суверенітеті, правах і свободах людини, національних традиціях та культурній спадщині.

Державний суверенітет та мереживний правопорядок. Формування мережі публічних властей впливає на модерний дискурс щодо природи державності як основної форми публічної влади. Перехідний стан розвитку владних інститутів в Україні накладається на тло формування власної державності, на сучасні інтеграційні процеси та тенденції до демократизації владних інститутів. Особлива напруга відчувається між процесами становлення національних владних інститутів та об'єктивними процесами інтеграції України

¹⁵⁰ Зокрема, потреба у взаємній співпраці зумовлена різними факторами: міркуваннями попередження можливих міждержавних політичних конфліктів та пошук спільних позицій за відносно нейтральних економічних інструментів (ЄС, Рада Європи); посилення конкурентоспроможності національних економік, як ми це спостерігаємо, з метою функціонування спільного ринку (NAFTA); контроль значних територій, міграційних процесів та здійснення військового співробітництва (Шанхайська організація співробітництва) тощо.

¹⁵¹ На нашу думку, сьогодні спостерігається своєрідний новий виток в організації публічної влади, яка набуває все більш дифузного характеру, що нагадує своєрідну матрицю влади раннього Середньовіччя, але вже на постмодерному рівні (тобто сьогодні складно передбачити динаміку цього процесу — ні більше, ні менше).

у наднаціональні об'єднання з метою забезпечення взаємовигідного міжнародного співробітництва та підвищення ефективності владного механізму. Демократизація владних інститутів зумовлює необхідність деконцентрації влади, тобто переміщення центру прийняття рішень з центрального на нижчий рівень влади.

Сьогодні недостатньо трактувати державний суверенітет у традиційному дусі¹⁵², оскільки спостерігається тенденція підвищення ефективності наднаціональних інституцій, яким держави делегують частину своїх суверенних повноважень, що раніше взагалі сприймалося неоднозначно. Іншими словами, межі державного суверенітету розмиваються¹⁵³. Існування національних держав у рамках сучасної світової спільноти, яка передбачає глобалізацію та регіоналізацію, включає принаймні конкуренцію на міжнародних фінансових ринках за капітал з метою регіональних інвестицій¹⁵⁴. Процеси глобалізації зумовлюють формування нового світового порядку¹⁵⁵, в умовах якого існує стратифікація держав-націй¹⁵⁶.

Це зумовлено тим, що держави не завжди спроможні в силу обмеженості політичних та економічних ресурсів визначати ефективну державну політику. І для України, яка за своєю потугою є середньою державою, необхідно шукати правові механізми визначення делегування частини своїх суверенних повноважень таким чином, щоб не було порушено істотних елементів державного суверенітету. Одним із правових засобів вирішення таких питань є субсидіарність.

При організації публічної влади субсидіарність втілюється у перерозподілі владних повноважень між рівнями влади. Перерозподіл обсягу владних повноважень відбувається за критеріями повноти, ефективності і масштабів завдань, що здійснюються певним рівнем влади. При цьому враховується пропорційність масштабів владних повноважень, щоб вони відповідали основним цілям та напрямкам діяльності рівня влади, яка була б здатною ефективно їх здійснювати. У відповідності до таких критеріїв визначається інституційна та правова природа діяльності влади певного рівня.

У контексті процесів глобалізації виникає питання про обсяг делегування суверенних повноважень держави на вищий щабель — наднаціональні інститути. Порівняно нещодавно виникло питання щодо делегування суверенних повноважень України інститутам Єдиного Економічного Простору, однак таке делегування викладено занадто абстрактно — у Законі про ратифікацію Договору про заснування ЄЕП визначено, що Україна інтегрується у цей наднаціональний інститут у визначених Конституцією рамках, яка трактує поняття державного суверенітету традиційно і не допускає такого делегування.

Тому для з'ясування цього питання необхідно звернутися до досвіду Європейського Союзу. Сьогодні ЄС є державою новітнього типу, оскільки за формою державного устрою він займає проміжне положення між федерацією та конфедерацією, яку можна умовно назвати "мереживною державою". Якщо говорити про механізм утворення ЄС, то він забезпечувався шляхом укладання багатосторонніх міжнародних договорів між європейськими державами в окремих сферах співробітництва¹⁵⁷. Однак забезпечення рішень органів ЄС здійснюється за допомогою конституційних та адміністративних засобів. Разом з тим у діяльності конституційних судів спостерігається неоднозначне ставлення до принципу верховенства права ЄС, оскільки вони забезпечують верховенство конституції країни¹⁵⁸.

¹⁵² Наприклад, див.: Зиновьев А.В. Суверенитет, демократия, государство // Правоведение.— 2006.— №6.

¹⁵³ Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі.— К.: Основи, 2004.— С. 103–133.

¹⁵⁴ Луман Н. Общество общества. IV. Дифференциация.— М.: Логос, 2006.— С. 241.

¹⁵⁵ Лебедева М.. Формування нової політичної структури світу та місце в ній Росії // 2005.— число 39.

¹⁵⁶ Цыганков П.А. Теория международных отношений.— М.: Гардарики, 2004.— С. 233–237.

¹⁵⁷ Мусис Н. Усе про політики Європейського Союзу / Пер. з англ.— К.: К.І.С., 2005.

¹⁵⁸ Див.: Уитц Р. Право Европейского Союза и Конституционный суд Венгрии: опыт первой встречи // Сравнительное конституционное обозрение.— 2005.— №3.

Парламентаризм та глобалізація. Згідно зі ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. Додержання парламентом належної процедури ратифікації міжнародних договорів є необхідною умовою чинності міжнародних договорів в Україні, які застосовуються як звичайний закон. При цьому положення міжнародного договору повинні відповідати Конституції і вони можуть бути застосовані лише в частині, що не суперечать Основному Закону.

Парламент як політичний форум нації шляхом визначення засад зовнішньої політики, ратифікації та денонсації міжнародних договорів, здійснення контрольних функцій задає модус зовнішньополітичному курсу держави. Як орган, сформований народом шляхом прямих демократичних виборів, парламент володіє прерогативами щодо визначення стратегії зовнішньополітичного курсу. При цьому важливим є досягнення консенсусу між учасниками політичного процесу, щоб вирішення зовнішньополітичних питань не розколювало суспільство і такі рішення були адекватними щодо геополітичних реалій.

Конституційний суд та глобалізація. Забезпечення конституційного порядку Конституційним Судом України у сучасних умовах ускладнюється глобалізаційними процесами. Роль конституційної юстиції виражається у тому, що вона все частіше поряд із адміністративною та загальносудовою юстицією впливає на здійснення державної політики шляхом оцінка законів і підзаконних актів на предмет їх відповідності конституції країни. Оголосивши незаконним (неконституційним) відповідне рішення парламенту або уряду, вони блокують його здійснення¹⁵⁹. За допомогою цих засобів конституційна юстиція тлумачить фундаментальні конституційні принципи та цінності, розвиваючи ідеї, закладені у конституцію, наповнюючи всю правову систему більш глибоким змістом¹⁶⁰. Тому при прийнятті певних рішень та вчиненні актів органи публічної влади повинні враховувати стан конституційної юриспруденції в країні.

При прийнятті рішень у справах про Римський статут¹⁶¹, про ратифікацію Європейської хартії міноритарних мов та мов національних меншин¹⁶² Конституційному Суду України прийшлося давати оцінку складним питанням меж державного суверенітету, додержання процедури ратифікації парламентом міжнародних договорів. Міжнародний правопорядок впливає на діяльність Конституційного Суду також у формі застосування цим органом прецедентного права Європейського суду з прав людини. Такі складні процеси накладаються на проблеми забезпечення основоположних конституційних цінностей, на сторожі яких стоїть Конституційний Суд, а саме: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність; зв'язаність держави основними правами і свободами; основні права і свободи; державний суверенітет; територіальна цілісність (ст. 3 та 157 Конституції України). З практики Конституційного Суду випливає, що питання щодо делегування повноважень окремих органів влади наднаціональним інститутам повинно обов'язково супроводжуватися внесенням змін до Конституції України.

¹⁵⁹ Горбачев М.С. и др. Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития.— М.: Альпина Паблишер, 2003.— С. 81.

¹⁶⁰ Зорькин В. Роль конституционного суда в обеспечении стабильности и развития конституции // Сравнительное конституционное обозрение.— 2004.— №3.— С. 83.

¹⁶¹ Висновок КСУ 11.07.2001 р. 3-в у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут).

¹⁶² Рішення КСУ №9-рп від 12.07.2000 р. у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р." (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.)

Висновки. Сучасний стан конституціоналізму в Україні зумовлює використання всього правового інструментарію для забезпечення поступальної модернізації суспільства. При цьому слід усвідомлювати про обмеженість правових засобів. Багато в чому ефективність конституційного порядку лежить в площині діяльності відповідних суспільних інституцій. Конституція піклується про певний тип ієрархії, засновуючи інститути влади. Разом з тим формування сучасної мережі публічних властей повинно адекватно відображатися в конституційних приписах. Тому приписи щодо поділу влади сьогодні є недостатніми, вони повинні доповнюватися принципом субсидіарності.

Принцип демократії є не стільки сумуванням певної сукупності воель громадян, скільки складною мережею узгодження інтересів у складному стратифікованому суспільстві. Мова йде про узгодження інтересів у площинах “індивід — соціальні групи — соціальні інститути — інститути публічної влади”, “ієрархія — кооперація — дифузія”. Слід також мати на увазі горизонтальний ефект конституції, який полягає у визначенні впливу Основного Закону як на сферу публічного, так і приватного права, що у свою чергу зв’язує законодавця.

Правова вимога громадян щодо захисту його прав і законних інтересів повинна розглядатися у рамках соціальних патернів: доступу до справедливого і безстороннього правосуддя, використання засобів медіації (наприклад, третейських судів), структури зв’язків всередині суспільства (сім’я, родина, соціальні групи, групи інтересів, трудові колективи тощо). Складність таких вимог у сфері соціальних прав — як прав на розвиток індивіда — зумовлюють існування відповідної структури суспільства: установ соціального страхування, надання соціальних послуг і допомоги. Соціальний захист можливий через мережу приватних, комунальних і державних установ, які доповнюються взаємно.

Нормативна вимога щодо верховенства конституції втілюється у послідовному застосуванні таких вимог, як розумність права, справедливість, рівність, правова визначеність, законні очікування, пропорційність, обмеження дискреції (свободи розсуду) осіб, що здійснюють владні функції. При цьому конституційні приписи носять відкритий характер, оскільки вони повинні тлумачитися у контексті конкретної історичної обстановки, виходячи із принципів верховенства права.

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ, ПРИНЦИПИ ТА ШЛЯХИ ПОБУДОВИ В УКРАЇНІ

Складовою державотворення в Україні є побудова соціальної держави. Про важливість досягнення цієї мети свідчить закріплення в статті 1 Конституції України положення про демократичну, правову, соціальну державу, яке має стратегічний характер. У зв'язку з цим важливого значення набуває питання дослідження сутності, специфіки функціонування соціальної держави, шляхів її розбудови.

Сьогодні соціальна держава постає як одна із найважливіших перспектив розвитку України та реальної інтеграції її в спільноту цивілізованих країн. У питанні про правову, політичну значущість ідеї соціальної держави, її ролі у формуванні напрямків розвитку сучасної політичної практики важливою є тематика конституційного забезпечення тих процесів, що водночас супроводжують запровадження принципів соціальної держави та виступають тими показниками, які дозволяють чітко на юридично-правовому рівні зафіксувати ступінь реалізації тих чи інших норм, принципів, механізмів та правил, що визначають соціальну державу. З прийняттям Конституції Україна вступила в період правового, політичного та соціально-економічного облаштування окреслених ідеалів верховенства права, справедливості, свободи, рівності всіх перед законом тощо. На користь фіксації цього переходу свідчать досліджені вітчизняними вченими тенденції у розвитку національного права, зокрема його соціалізація¹⁶³.

Лише чітке визначення конституційних засад дозволяє вести мову про наявність сильної держави, здатної реалізовувати засадничі цілі своєї соціальної політики.

Дослідження правової бази соціальної держави має бути нерозривно пов'язане із аналізом законотворчої діяльності.

Як зазначалося в “Концепції розвитку законодавства України на 1997–2005 роки”, в основу розвитку законодавства України як соціальної, правової держави слід покласти принципи верховенства права, верховенства Конституції, верховенства закону, демократизму, соціальної доцільності, наукової обґрунтованості, системності та злагодженості, пріоритетності тощо. Пам'ятаючи про важливість і роль вищезазначених принципів, в контексті нашого дослідження важливого значення набуває принцип соціальної доцільності, який означає, що законодавча діяльність має базуватися на об'єктивних потребах суспільного життя, пріоритеті загальнолюдських цінностей, відображати політичні, економічні та соціальні інтереси народу і разом з тим враховувати готовність суспільної правосвідомості сприймати ті чи інші соціальні перетворення.

Для аналізу програми дій, спрямованої на втілення в життя принципів самої соціальної держави, з погляду нашого дослідження конституційно-правових основ соціальної держави в Україні, неабиякий інтерес становить державна програма “Україна-2010” 1998 року. В ній наголошувалося, що в основу запропонованої програми покладено фундаментальну ідею забезпечення пріоритету права та гідної і безпечної життєдіяльності людини. Серед зазначених в ній політичних орієнтирів, успішну реалізацію яких повинна забезпечити законотворча діяльність, перші позиції посідають завдання, які характеризують специфіку соціальної спрямованості державної влади в сучасній Україні, зокрема: об'єднання суспільства навколо ідеї суспільного прогресу; розвиток демократичних засад; реформування земельних та майнових відносин, які безпосередньо впливають на

¹⁶³ Рабінович П.М. Право сучасної України // Правова система України: теорія і практика.— 1993.— С. 38.

структуру та стабільність доходів населення; створення умов для продуктивної зайнятості, раціонального використання наявних фінансових і матеріальних ресурсів; поліпшення становища на ринку праці, умов і безпеки праці; неухильне дотримання всіма суб'єктами господарювання законодавства про працю; впровадження нових та вдосконалення існуючих систем соціального страхування та соціального захисту населення тощо¹⁶⁴.

Окрім такого об'єктивного чинника втілення соціальної держави, як наявність відповідної конституційно-правової основи забезпечення цього процесу, варто наголосити на існуванні і необхідності врахування "суб'єктивних чинників"¹⁶⁵. Зокрема: суспільне теоретичне усвідомлення проблем правового розвитку та прогресу України, а також наукова розробка та формулювання загальних принципів, моделі та концепції національної правової системи; прийняття парламентом України програми правових перетворень, що ґрунтується на схвалених моделях національної правової системи і державної правової політики; наявність патріотично налаштованих професіоналів, здатних втілити державну правову політику і програму правових перетворень в життя.

Актуальність цих ідей незаперечна. Адже законодавча практика переконує, що, приймаючи необхідні закони, які відповідають загальноєвропейським стандартам, часто забувають, що ці закони повинні існувати і здійснюватись, діяти, регулювати і встановлювати ті чи інші суспільні відносини не в абстрактному просторі умовних людських одиниць, а в реальному соціальному середовищі, нехтування специфікою якого призводить до утворення прогалини між правом та його реалізацією. Умовою формування і розвитку соціальної держави є реалізація справедливості, побудова такого суспільства, в якому право хоча і підноситься над державою, але ніколи не поглинає цінність людини, її прав і свобод.

У зв'язку із загальною метою, спрямованою на аналіз конституційно-правових основ розбудови в Україні соціальної держави, цілком виправданим є звернення до Конституції України. Адже саме вона виступає тим правовим джерелом, на основі якого розбудовується вся сукупність правових відносин, які регулюють життя кожної окремої країни. Але ідеї соціальної держави набули юридичного втілення не лише в Конституції України. Положення про соціальну державу ще до прийняття Конституції було закріплене у всіх конституційних проектах та у Конституційному Договорі між Президентом України та Верховною Радою про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні¹⁶⁶.

Одним із найважливіших завдань, що постають перед Україною, є забезпечення верховенства закону насамперед в юридичному значенні, оскільки саме зараз існують реальні передумови зміцнення конституційних основ національної державності та перетворення Конституції у діюче право. Для будь-якої соціальної держави Конституція завжди виступає правовою основою. В ній закріплюється не просто та чи інша правова норма чи їх сукупність, але загальна правова модель всього суспільства, якій має відповідати як усе поточне законодавство, так і ті закони, що прийматимуться в майбутньому.

Основоположність Конституції полягає не лише в її найвищій юридичній силі, а й в її "перспективності", оскільки, закріплюючи положення про соціальну державу, Конституція передбачає не лише зворотню юридичну силу, але й перспективу формування всієї системи соціального законодавства. Не лише нині діючі акти не повинні суперечити Кон-

¹⁶⁴ Програма "Україна-2010".— К., 1999.— С. 3, 11.

¹⁶⁵ Селіванов В.М. Правовий розвиток українського суспільства як складова його демократичної трансформації // Державно-правова реформа в Україні.— К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997.— С. 106.

¹⁶⁶ Конституція незалежної України.— К., 1995. Кн. 2.— Ч. 1.— С. 123.

ституції, але вся подальша перспектива розвитку правової системи має узгоджуватися з засадничими принципами соціальної держави.

Конституція України створила міцні конституційні основи для розвитку соціальної держави. Цінність Конституції якраз і полягає в тому, що вона надає можливість розглянути її значення в юридичному, політологічному та соціальному аспектах як міцний ґрунт для становлення соціальної держави¹⁶⁷. Основні ознаки такої держави закріплені у таких конституційних принципах, як: визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина, взаємна відповідальність держави і громадян, соціальна справедливість, гуманізм та інші. Проте встановлення означених норм, так само як і тривалий процес побудови соціальної держави, потребує приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування усіх інститутів влади в Україні, зафіксованих в діючому законодавстві, у відповідність з новими політико-правовими умовами їх діяльності та розвитку. На доповнення до декларування (соціальних, економічних, політичних та гуманітарних) прав людини і громадянина мають бути забезпечені їх реальні гарантії. Дійсно, використання потенціалу розширення номенклатури прав і свобод людини і громадянина в Україні тривалий час відступало на другий план доктринальних інтересів у порівнянні з розробкою і введенням у дію правозахисних та правозастосовчих механізмів.

Тому актуальним завданням конституційного процесу в Україні на сучасному етапі є реалізація норм Основного Закону¹⁶⁸. Здійснення державно-правової реформи на основі Конституції України та втілення в життя суспільства оновленого законодавства означатимуть, що Україна зробила ще один крок на шляху побудови соціальної держави. За цих умов органи державної виконавчої та законодавчої влади повинні, з одного боку, забезпечити виконання вимог чинного законодавства, а з іншого — створити досконалу законодавчу базу, яка б забезпечувала стабільний рух України в проголошеному напрямку, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини як альфи і омеги всіх державотворчих процесів.

Принцип реальності прав, свобод та обов'язків людини і громадянина має стати суттєвою ознакою соціальної держави і становити її правову основу. Його політико-правова сутність полягає в тому, що права, свободи і обов'язки людини і громадянина мають бути не лише продекларовані у законодавчих актах, а ще й гарантовані та реально забезпечені як державою в цілому, так і її окремими інститутами.

Таке розуміння сенсу та цінності права найбільш рельєфно відображено в положеннях Конституції України про права та свободи людини і громадянина. Про це йдеться і в статті 3 Конституції: "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави". В контексті подібного юридичного трактування прав і свобод людини і громадянина вони сприймаються саме як вихідні правові основи та базові правові цінності, а не як певні позаправові, зовнішні щодо права і тому не потребують необов'язкових характеристик. Права людини постають як можливості, котрі необхідні для її нормального існування та розвитку, що об'єктивно зумовлені досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей. Суттєвим моментом видається і те, що, на відміну від колишніх уявлень про характер прав людини, у статті 21 Конституції України вони визнаються як "невідчужувані та непорушні"¹⁶⁹. Визнання прав і свобод людини і громадянина невідчужуваними і

¹⁶⁷ Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики.— К., 2000.— С. 135–136.

¹⁶⁸ Шаповал В. Конституція України як нормативно-правовий акт // Право України.— 1997.— №10.— С. 3.

¹⁶⁹ Конституція України. Науково-практичний коментар.— Х.— К., 2003.— С. 117–120.

непорушними юридично означає, що будь-яка особа може реалізовувати свої права і свободи, а також захищати їх у випадку порушення цих прав, керуючись Конституцією та посилаючись на неї. Поняття невідчужуваності прав людини відображає той факт, що за кожною особою визнається певний комплекс природних, невід'ємних прав та властивостей, які зумовлюються самим фактом існування людини і мають розглядатися як важлива гарантія її гідності.

Пряма дія конституційних прав і свобод тісно пов'язана з загальним принципом вищої юридичної сили та прямої дії Конституції України, що є одним із найсуттєвіших ознак соціальної держави.

Згідно з принципом реальності права в соціальній державі права і свободи людини і громадянина розглядаються державою як такі, що мають загальнорегулятивне імперативно-правове значення та виступають засадничим критерієм для визначення правової якості прийнятих законів, організації і діяльності всіх гілок влади і держави в цілому. Конституційна норма щодо цього міститься у статті 22, якою вводиться конституційна заборона прийняття антиправових законів: "Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод"¹⁷⁰.

Проголошення прав і свобод людини і громадянина на рівні Конституції не означає автоматичної їх реалізації, а створює лише передумови, що є першим кроком до їх втілення. Така ситуація з соціальними правами, на відміну, скажімо, від політичних та громадянських прав, обумовлюється тим, що повнота прав, зафіксованих в статтях Конституції України як 43, 47, 48 та 53, залежить не стільки від політичної волі держави і навіть не від рівня її політико-правового розвитку, скільки від рівня соціально-економічного розвитку суспільства. Істотна відмінність соціальних прав від громадянських і політичних полягає в тому, що вони є "збитковими", тобто обсяг їх реалізації залежить від економічного розвитку добробуту держави. Саме тому, як це демонструє вітчизняний досвід, частина з конституційно закріплених соціальних прав перетворилася на звичайні гасла (статті 46, 47, 48), а стосовно інших був суттєво знижений їх рівень (стаття 49). В таких умовах названі конституційні права і свободи перетворюються на декларативні та нереальні.

В умовах тривалої перманентної економічної кризи 90-х років та пізнішого періоду держава стала неспроможною через нестачу фінансових, виробничих та матеріальних ресурсів не те що втілювати, а навіть просто гарантувати цілу низку взятих на себе обов'язків щодо забезпечення конституційних прав людини і громадянина. В цьому сенсі достатньо згадати такі соціальні права, як право на житло (стаття 47), право на соціальний захист (стаття 46), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (стаття 49), право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (стаття 50), право на безоплатну вищу освіту (стаття 53), право на достатній життєвий рівень (стаття 48) тощо. За таких обставин відповідальність держави перед громадянином щодо цих прав фактично є не юридичною, як це має бути, а виключно політичною. Попри всі існуючі об'єктивні чинники, такий стан в жодному разі не може бути визнаний прийнятним. Більш того, громадяни на сьогоднішній день не спроможні вирішувати питання захисту своїх соціально-економічних прав і свобод шляхом звернення до суду і через відповідні судові рішення, що входить у протиріччя із статтею 55 Конституції України. Справді, право на заробітну плату не може бути захищено судом з огляду на відсутність коштів на підприємстві, право на житло — через відсутність необхідної кількості помешкань для всіх, хто їх потребує, право на медичне обслуговування — через відсутність необхідних медикаментів, спеціального обладнання та препаратів і т.д.

¹⁷⁰ Пастернак-Таранушенко Г. Економічна безпека держави // Розбудови держави. 1998.— №9–10.— С. 17.

Прописана в Основному Законі юридична норма передбачає існування певних соціально-економічних передумов, які уможливають її правозастосування. Якщо ж ці умови не створені, то унеможливується процедура судового захисту цього права.

Одного проголошення визнаних світовою спільнотою прав і свобод людини і громадянина замало.

Якщо наміри держави йдуть дещо далі від формальної конституційної фіксації того чи іншого кола прав і свобод особи, вона мусить забезпечити заходи захисту та реалізації означеного кола прав. Більше того, ці форми, механізми та основні способи захисту прав людини і громадянина повинні бути так само конституційно встановленими. Але конституційне встановлення і закріплення прав і свобод людини і громадянина ще не означає втілення принципу їх реальності. Певною мірою означені норми можна визначити як негативні, оскільки вони чітко встановлюють юридичну відповідальність за недотримання певних процедур. Так, згідно з частиною 2 статті 19 Конституції України органи державної влади прямо зобов'язуються діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей конституційний припис регламентується чинним законодавством завдяки встановленню тих чи інших норм та правил для різних типів правовідносин, що виникають між особою та державною владою. Зв'язаність держави правами і свободами людини та громадянина проявляється насамперед в тому, що до певного кола прав, зокрема закріплених в статтях 23, 25, 27, 28 Конституції України, взагалі не може бути здійснено жодних обмежень. Відносно інших прав Конституція встановлює можливість накладення тих чи інших обмежень щодо їх реалізації (стаття 29, 31, 32, 34, та ін).

Проте визнання обмеження держави правами та свободами людини з необхідністю тягне за собою потребу в наявності певної сукупності суб'єктивних прав, так саме як і існування цілого ряду правових механізмів та інститутів, які б давали людині можливість захистити свої права перед державою та її органами і примусити її слідувати конституційним нормам. Однією з найважливіших конституційних гарантій захисту особи від державної влади є гарантоване частиною 2 статті 55 право кожної особи оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, їх посадових та службових осіб. Однак ця важлива і значуща проблема потребує окремого і спеціального ґрунтовного дослідження.

Дійсно, гарантії реалізації прав і свобод у державі не обмежуються лише їх закріпленням у Конституції та в нормативних актах інших галузей права, оскільки реальне забезпечення прав і свобод, принципу їх реальності потребує багатьох передумов, у тому числі й соціально-економічних (соціальна стабільність, розвинута економіка, наявність системи установ і організацій, що дають можливість обслуговувати всі види соціальних потреб суспільства, тощо), які передбачають створення такого соціального середовища і відповідної матеріальної бази, що забезпечуватимуть реальність користування встановленими правами і свободами. Саме тому підвищення економічного потенціалу держави прямо пов'язується із зміцненням державності, суверенітету і права та побудовою соціальної держави. Ґрунтовний аналіз конституційних основ соціальної держави в Україні неможливий без безпосереднього розгляду суті та змісту основних соціальних прав, які забезпечуються людині і громадянину в процесі функціонування соціальної держави чи соціально орієнтованої державної влади. Поняття соціальної держави і соціальних прав невіддільні від поняття справедливості.

Саме такий вимір і феномен, як справедливість, змушує додати до поняття правової держави поняття соціальної держави. При цьому звернення до проблеми соціальних прав в контексті вихідної реалізації принципів правової держави зовсім не означає того, що соціальні права за своїм юридичним, правовим чи ціннісним статусом є не менш ваго-

мими, ніж політичні та громадянські права¹⁷¹. Більше того, не існує жодних підстав, щоб визначити якісь із них більш відповідними ідеї прав людини. Звичайно, що за ступенем своєї захищеності та механізмами гарантування ці дві категорії прав суттєво відрізняються. Якщо “класичні” права вважаються абсолютними та справжніми суб’єктивними правами, оскільки зв’язаність ними держави є безумовною і гарантується судовим захистом, то ступінь і форми захисту соціальних прав з боку держави залежать від стану економіки та соціальної дієздатності держави. Але це не означає, що політичні та громадянські права є більш важливими чи більш “природними”, аніж права соціальні та економічні.

Часто поняття соціальної держави, яку називають державою для людини та державою добробуту людини, в щоденному та науковому обігу ототожнюють з певним типом соціального середовища, державної політики, що пов’язується із втіленням в суспільне життя норм та принципів соціальної держави. Тому однією з суттєвих умов, які дозволяють провести чітку розмежувальну політико-правову лінію між соціальною державою та всіма іншими типами “державної опіки”, які можна визначити загальним поняттям “патерналістської держави”, є той тип соціального оточення, який формується цими державами. Разом з тим протягом останнього часу як на рівні загальної свідомості, так і в програмних положеннях різноманітних партій, блоків та рухів відбулася змістовна трансформація ідеї соціальної держави, що спричинило певне спотворення як її теоретико-методологічного, так і її безпосереднього політико-правового змісту. Причиною цього є регенерація спрощених і примітивних уявлень про соціальну державу та її сутність. Подібна “байдужість” до чіткості застосовуваних термінів чи “неповага” до конкретного змісту політико-правових теорій на практиці зумовлює появу суттєвих деформацій в процесі державотворення та реалізації конституційно закріплених норм, ідеалів та державотворчих орієнтирів. Першим кроком у напрямку конституційно-правової експлікації соціальних прав має стати чітке відмежування соціальної держави від того, що можна умовно визначити терміном “псевдосоціальності”.

Зовсім іншим типом соціального середовища, яке формує принципово протилежну політико-правову систему, є таке, що ґрунтується на ринковій основі життєдіяльності суспільства, яке пов’язує суспільство і державу принципами і методами ринку¹⁷². Цілі такої, по-справжньому соціальної, держави досягаються не лише виключно методами соціальної політики, а й завдяки створенню чіткої законодавчої та адміністративної структури соціальної діяльності держави. Реалізація такої моделі соціальної держави сприяє підвищенню середнього життєвого рівня, поліпшенню добробуту всіх верств громадян. Існування соціальної держави нерозривно пов’язане з існуванням системи соціального забезпечення і соціальною допомогою. Соціальна держава, має базуватися на встановленні певної рівноваги між демократичними інститутами та сильною державною владою, плануванням та ринком, приватною і державною власністю, економічною ефективністю та соціальною справедливістю, свободою та рівністю, індивідуалізмом і колективізмом.

Така модель соціальної держави являє собою не що інше, як державну лінію, яка зв’язує всю систему державної влади, що спрямована на активну трансформацію суспільства. В такій формі соціальна держава виступає одночасно і як певна конституційно-правова форма, і як визначальний фактор державного розвитку. Головним благом для соціальної держави є соціальна безпека та забезпечення матеріально-економічних умов вільного і гідного існування. Соціальна ж держава, виходячи зі своїх пріоритетів справедливого розподілу благ, повинна втручатися з більшим чи меншим ступенем активності у відносини власності для перерозподілу благ.

¹⁷¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ.— М.,1981.— С. 111–112.

¹⁷² Удовиченко В.П. Украина: поиск модели социального государства.— К., 1997.— С. 38, 43–44.

У цьому плані соціальна держава являє собою механізм, що планує, виробляє та розподіляє суспільні блага на основі загального права. Означений конституційний принцип “за своєю сутністю служить забезпеченню тих правових сфер, які належать до змісту соціальної держави: право на охорону праці, право на соціальне забезпечення та соціальне страхування, право на складання статуту підприємства тощо”. А обов’язок забезпечення цих завдань соціальної держави лежить на правовій державі: “формуючий та гарантуючий вплив державної влади покликаний забезпечити людині гідне існування”¹⁷³.

Із вищезазначених теоретичних трактувань поняття соціальної держави у сучасній правовій науці постає наступна класифікація її характерних рис: конституційні гарантії забезпечення основних громадських прав особистості; наявність багатогалузевої економіки з численними формами власності; синтез планових та ринкових механізмів регулювання виробництва; турбота з боку державної влади про забезпечення загальної зайнятості населення; доступність освіти; державна підтримка малозабезпечених верств населення; наявність діючої системи охорони здоров’я та соціального захисту.

Цікавими щодо визначення поняття соціальної держави, її вихідних принципів та основних соціальних прав, що нею гарантуються, є погляди західних вчених. На їх думку, соціальна держава покликана виконувати у суспільстві насамперед функцію оцінюючого та перетворюючого фактора і гаранта, метою якого є забезпечення для кожного члена суспільства гідного для людини рівня існування, зменшення розриву в рівні добробуту, ліквідація відносин залежності і встановлення відповідного контролю. Із цього визначення вони роблять висновок щодо основних принципів дії соціальної держави, якими є: принцип солідарності та субсидіарності, принцип справедливого розподілу з урахуванням здійсненої праці, проведення глобальної та спеціальної соціальної політики, покращення умов праці, соціальне страхування, забезпечення зайнятості та соціальне партнерство. А другий — відноситься до тих завдань, які за визначенням повинна вирішувати соціальна держава в умовах запровадження соціально орієнтованої ринкової економіки.

Аналізуючи специфіку функціонування соціальної держави та забезпечення соціальних прав, деякі вчені пропонують виділяти наступні специфічні напрямки реалізації соціальної політики в процесі діяльності соціальної держави:

формування динамічної, гнучкої системи соціального захисту, яка включає кілька типів соціально-правових заходів на основі розширення і поглиблення соціально-економічної бази, соціально-правового поля, соціально-правової безпеки людини, посилення соціально-правової захищеності особи, реформування системи соціального захисту і насамперед тих її складових, які ставлять працівника в абсолютну соціально-правову залежність від держави;

формування і розвиток соціально-ринкової економіки, а також соціально орієнтованого господарства за якого економічна свобода ринку спрямовувалася б на посилення соціальної безпеки людини і суспільства, соціальної захищеності особистості, її незалежності від держави;

утвердження в суспільстві соціальної справедливості як однієї з найважливіших суспільно-правових цінностей, без здійснення якої неможливий повний розвиток суспільства, свободи задоволення потреб та інтересів людини, створення умов для соціальної безпеки;

досягнення соціальної злагоди в процесі суспільного розвитку на основі сталих процесів соціальної структурованості, соціального миру та співробітництва, соціального

¹⁷³ Скуратівський В. Соціальна політика як суспільний феномен і вид практичної діяльності // Вісник УАДУ при Президентіві України.— 1997. №1.— С. 143, 145; Його ж. Принципи соціальної політики. Там само.— 1997.— №2.— С. 103.

партнерства як різних класів, соціальних груп, прошарків суспільства, так і суб'єктів соціального регулювання ринкового господарства;

створення умов для заохочення продуктивної соціально-правової діяльності, зростання соціально-економічної активності населення як самодостатньої цілі, відтворення і всебічна реалізація трудового потенціалу народу на основі формування внутрішніх глибинних життєздатних джерел розвитку мотивації трудової діяльності кожної людини, спроможної до праці¹⁷⁴;

соціально-правове регулювання ринку праці, здійснення політики зайнятості, метою якої є максимальне забезпечення роботою працездатного населення відповідно до структурних змін зайнятості населення та кількісного і якісного складу трудових ресурсів, запобігання масовому безробіттю у його різноманітних видах і формах;

створення умов для забезпечення достатнього життєвого рівня кожної людини, її сім'ї, обмеження соціального розшарування населення за рівнем доходів, стимулювання формування стабільного платоспроможного попиту населення на основі соціального самозахисту, самоствердження кожним трудівником свого добробуту, мікросхеми свого соціального захисту відповідно до свого трудового вкладу і міри соціально-економічної активності;

розробка та створення гнучкої динамічної системи оплати праці на основі формування нової структурної моделі заробітної плати, збільшення її частки в структурі суспільного доходу як головного джерела підвищення добробуту громадян, що ґрунтується на високій ціні робочої сили, наближення мінімальної заробітної плати до межі малозабезпеченості, підвищення рівня мінімальної заробітної плати, посилення впливу тарифної системи при визначенні заробітної плати;

впровадження в практику цілісної моделі соціального страхування зі всіма видами соціального страхування: пенсійного, медичного, по хворобі, по безробіттю на засадах справедливого розподілу фінансового тягаря між роботодавцями, робітниками і державою, перетворення системи соціального страхування з компонента податкової, розподільчої системи, яка виконує не властиві їй функції соціальної допомоги, що здійснюються державою і профспілками, в надійний засіб мікро- і макроекономічного та соціально-правового регулювання.

Таким чином, засаднича мета соціальної держави постає як забезпечення гідного існування всіх громадян та інструмент захисту їхніх загальноновизнаних прав і свобод. Ця високогуманістична норма соціальної держави зараз набула всесвітнього визнання.

Шлях розбудови соціальної держави в Україні є надзвичайно складним і вже сьогодні слід констатувати серйозні випробування, що належить подолати нашому суспільству. Окрім практичних труднощів вони пов'язані з корегуванням та вдосконаленням моделі соціальної держави, яка б дала можливість синтезувати в площині державотворчих процесів як національні інтереси, напрацьований досвід, так і загальнолюдські цінності, на яких ґрунтується сучасна конституційно-правова теорія. Подолання існуючих проблем не можливе поза теоретичним дослідженням реформування соціальної сфери, практичного запровадження одержаних результатів у законодавчій і правотворчій діяльності.

Аналіз теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із конституційним закріпленням положення про соціальну державу та її становленням, свідчить про необхідність стимулювання теоретичних конституційно-правових досліджень, соціальності сучасного процесу державотворення, економічного розвитку, розбудови громадянського суспільства.

¹⁷⁴ Международные акты о правах человека. Там само.— С. 573–575.

СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Останнє десятиріччя ХХ століття увійшло в світову історію новими історико-правовими та політичними реаліями, зокрема творенням з-поміж інших країн пострадянського простору Української незалежної держави. За визначенням американського політолога З. Бжезінського, досягнення суверенного статусу Українською державою є однією з найвідчутніших геополітичних подій ХХ сторіччя¹⁷⁵.

Перебуваючи у складі Союзу РСР, Українська РСР мала чотири конституції, прийняті в 1919, 1929, 1937 та 1978 роках. Вони виконували не юридичні функції, а скоріше були інструментами ідеологічного впливу у внутрішньо- і зовнішньополітичному житті радянської держави.

Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, день прийняття якого був незабаром проголошений національним святом, не був випадковим явищем, нав'язаним державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 року. Він став продовженням тисячолітньої традиції державотворення в Україні з урахуванням права на самовизначення — право народу самому визначати свою долю.

Отже, незалежність України — це не витвір політиків чи партій, а об'єктивна закономірність, результат процесу невинного історичного розвитку людства в сучасну епоху.

У житті Українського народу й Української держави 28 червня 1996 року сталася нова історична подія — в результаті тривалого, напруженого і багатогранного конституційного процесу (1990–1996 рр.) прийнято Конституцію України, яка, за влучним висловом видатного українського вченого-правника Л.П. Юзькова, є серцевиною правової системи¹⁷⁶.

Ця подія майже збіглася з п'ятиріччям незалежності України та ознаменувала завершення важливого етапу в розвитку нашого суспільства і держави, у становленні національної системи права, створенні правових основ дійсно суверенної і незалежної України.

У Конституції України закріплені основні демократичні права і свободи, політичний плюралізм, верховенство права, засади розвитку правової, соціальної держави. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3 Конституції України).

Конституція України як Основний Закон держави не лише окреслює контури цивілізаційного вибору — демократичну, правову, соціальну державу — та є основним джерелом поточного законодавства, а юридично закріплює такі демократичні цінності і принципи, які ще необхідно запровадити в практику національної правотворчості й правозастосування (гуманізм, справедливість, пропорційність тощо).

Одразу після прийняття Конституції України виникли гострі дискусії не лише щодо з'ясування адекватного змісту конституційних положень та механізмів їх застосування, але й стосовно необхідності (доцільності) внесення конструктивних, на думку різних політичних сил, однак часто протилежних і несумісних змін у текст нового Основного Закону держави.

¹⁷⁵ Див.: Бжезінський З. Україна у геополітичному контексті / Пер. з англ. А. Іщенка. — К.: Видавничий дім "Києво-Могилянська академія", 2006. — С. 70.

¹⁷⁶ Див.: Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під ред. С. Головатого. — Кн. І: Документи, коментарі, статті. — К., 1995.

Пошуки варіантів конституційних змін тривають донині, наслідком чого є визнання перехідного періоду в сучасному державно-правовому розвитку України. Конституційний Суд України відповідно до статті 159 Конституції України у період 1999–2008 років дав сімнадцять висновків щодо законопроектів про внесення конституційних змін¹⁷⁷. Чинна Конституція України була змінена і доповнена Законом України від 8 грудня 2004 року №2222-IV, тобто лише один раз.

Суперечливий за змістом Закон №2222-IV був, так би мовити, протиснутий через Верховну Раду України у кризовий період грудня 2004 року із серйозними порушеннями конституційної процедури його ухвалення. За твердженням державних діячів, політиків, вчених-конституціоналістів, правозахисників, цим законом фактично змінено конституційний лад, право визначати і змінювати який належить виключно народу. Конституційні зміни поглибили, зокрема, проблеми у відносинах між гілками влади, спричинили перманентність політичної та конституційної кризи.

Нині є очевидним, що більш як за дванадцять років позитивні суспільні очікування, пов'язані з прийняттям нової Конституції України, виявились нереалізованими. Вона не набула авторитету справжнього Основного Закону держави, не утвердилась як ефективний регулятор здійснення державної влади, насамперед, як системи народовладдя, а головне — не стала надійним гарантом закріплених нею прав і свобод людини і громадянина.

Додержання конституційних принципів і норм не стало першорядною умовою здійснення влади. Положення Конституції України кожного разу трактуються на користь відповідного органу чи посадової особи або з метою докоряти політичним опонентам за неконституційні дії.

З цією проблемою безпосередньо пов'язане гостре питання щодо низького рівня утвердження і забезпечення державою прав і свобод людини і громадянина, що суперечить вимогам статті 3 Основного Закону України.

Президентські вибори 2004 року, парламентські вибори-2006, дочасні парламентські вибори 2007 року продемонстрували суспільну значущість додержання і гарантування політичних та громадянських прав і свобод, необхідність забезпечення верховенства Конституції України.

Тому нагальною є необхідність посилення конституційних гарантій прав людини соціально-економічного характеру, реалізація яких на належному рівні є основою гідності людини та можливості вільного розвитку нею своєї особистості.

У суспільстві, зокрема у політичних сил, представлених у Верховній Раді України, нині є тверде переконання в об'єктивній суспільній потребі продовження політичної реформи. Це підтверджено і відповідними положеннями підписаного за ініціативою Президента України В. Ющенка Універсалу національної єдності¹⁷⁸. Позиція Президента України щодо конституційної реформи була викладена у щорічному посланні до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2008 році¹⁷⁹. Зокрема, пропонується такий оптимальний шлях з точки зору поєднання завдань участі суспільства і легітимності всього конституційного процесу:

створити Конституційну комісію з представників політичних сил, громадськості, неурядових організацій, органів місцевого самоврядування, науковців, експертів з метою вироблення проекту нової редакції Конституції України;

¹⁷⁷ Див.: Інформація на офіційному веб-сайті Конституційного Суду України <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=6949>.

¹⁷⁸ Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 року // Урядовий кур'єр.— №145.— 5 серпня 2006 р.

¹⁷⁹ Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 2008 рік // "Голос України".— №92.— 16 травня 2008 р.

провести всенародне обговорення виробленого проекту. Після цього проект нової редакції Конституції, напрацьований Конституційною комісією, винести на всеукраїнський референдум згідно з процедурою, визначеною Конституцією і законами України¹⁸⁰;

розробити та прийняти низку законодавчих актів, які розвинуть конституційні норми та забезпечать ефективну дію нової політичної моделі врядування.

На окрему увагу заслуговує міжнародна складова сучасної політичної ситуації, а саме наявні світові та європейські інтеграційні процеси, до яких Україна не може бути байдужою. А тому виникає потреба визначення конституційних засад участі держави у цих процесах.

З метою започаткування конституційного процесу 27 грудня 2007 року Президентом України видано Указ “Про Національну конституційну раду” за №1294, а 18 лютого 2008 року Указом Президента України за №139 було затверджено її персональний склад¹⁸¹. До складу Національної конституційної ради увійшли вчені-конституціоналісти, судді Конституційного Суду України у відставці, інші юристи-практики, а також представники політичних сил (передусім парламентських), відомі правозахисники і громадські діячі. Такий склад Ради є компромісним; компромісу вдалося досягти, щоб почати публічний конституційний процес, який є оптимальним механізмом, що дозволяє збалансувати всі політичні, експертні позиції в питаннях реформування Конституції України.

На Національну конституційну раду покладено завдання підготувати консолідований проект майбутньої Конституції України на основі нових концептуальних пропозицій щодо її змісту та за наслідками експертного і всенародного обговорення.

Крім того, під час проведення конституційної реформи планується залучати міжнародних експертів, які здатні будуть забезпечити максимально високий рівень сприйняття та довіри до проекту нової редакції Конституції України на міжнародному рівні.

На першому засіданні Національної конституційної ради, що відбулося 20 лютого 2008 року, зі вступним словом виступив Президент України В. Ющенко, виклавши своє бачення перебігу конституційного процесу та організації роботи Національної конституційної ради¹⁸². Було внесено пропозицію у складі Ради створити робочі органи: робочу групу з підготовки проекту нової редакції Конституції України та за напрямами п'ять комісій: засади конституційного ладу, народовладдя; права і свободи людини і громадянина; парламент, глава держави, уряд; територіальна організація влади, місцеве самоврядування, а також консультативно-експертну групу при Національній конституційній раді.

Проте така організація діяльності Національної конституційної ради викликала жваву дискусію лідерів парламентських політичних сил. Так, лідер парламентської опозиції В. Янукович стверджував про необхідність концептуального визначення змін до Конституції України, а вже потім створення комісій.

Натомість представник правлячої коаліції БЮТ-НУНС М.Томенко виступив проти підготовки проекту нової редакції Конституції України. Оскільки мова, на його думку, може йти лише про “точкове” покращення відповідних розділів Основного Закону України зазначеними комісіями, а тому немає потреби у створенні робочої групи з підготовки

¹⁸⁰ Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року №6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України.

¹⁸¹ Про Національну конституційну раду: Указ Президента України від 27 грудня 2007 року №1294/2007 // Офіційний вісник України.— 2007.— №99.— ст. 3583; Про склад Національної конституційної ради: Указ Президента України від 18 лютого 2008 року №139/2008 // Урядовий кур'єр.— 2008.— 20.02.2008.— №33.

¹⁸² Див.: Офіційне Інтернет-представництво Президента України www.president.gov.ua/news/9074.html.

проекту нової редакції Конституції України. Лідер парламентської фракції КПУ П. Симоненко не погодився на створення робочих органів Національної конституційної ради, а запропонував розглянути концепцію змін до Конституції України. Як наслідок, все ж було прийнято рішення про утворення робочих органів Національної конституційної ради та дано доручення робочій групі розробити проект Концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні.

Дискусії на першому засіданні Національної конституційної ради яскраво відображали загальні тенденції поглядів провідних політичних сил щодо змісту та шляхів здійснення конституційної реформи. Одні говорили про конституційну реформу виключно з позицій загрози узурпації влади, інші — про більшу чи меншу демократичність тієї чи іншої форми правління.

В якості аргументів опоненти ініціатив Президента України В. Ющенко у питанні проведення конституційної реформи висувають кілька тез. Перша з них — процес удосконалення Основного Закону України називають причиною зростання напруги у суспільстві. Насправді прийняття Конституції України і внесення до неї змін двічі дозволяло розв'язати політичні кризи. Якби у 1996 році Конституцію України не було прийнято, то діяв би Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року, а повноваження Верховної Ради України могли б бути достроково припинені за результатами всеукраїнського референдуму, який був призначений Президентом Л. Кучмою на вересень 1996 року. Слід взяти до уваги й існуючу тоді соціально-економічну кризу та ймовірні і досить істотні інституційні шляхи її подолання.

У грудні 2004 року внесення змін до Основного Закону України угамувало гостре протистояння та забезпечило можливість чесного і справедливого народного волевиявлення.

Обґрунтуванням другої тези є висновки Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) про те, що в цілому Конституція України є однією з кращих в Європі. Аналіз цих висновків Венеціанської комісії свідчить на користь внесення системних конституційних змін. Так, у висновку стосовно Конституції України від 7–8 березня 1997 року міститься низка суттєвих зауважень, зокрема й до розділу про права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Експерти посилаються на слабкі сторони, які полягають у відсутності структури цього розділу та в застосуванні однакового формулювання щодо соціальних, економічних та екологічних прав, з одного боку, і основних прав — з іншого. На їх думку, слід подбати про те, щоб не перевантажити суди завданнями, яких вони неспроможні виконувати, не розмежувавши права, здійснення яких може бути забезпечене безпосередньо судами, та інші права, здійснення яких має забезпечуватися на основі законів, що приймаються парламентом та застосовуються виконавчою владою.

Це зауваження було у висновку Венеціанської комісії щодо проекту Конституції України від 11 березня 1996 року, і воно не було враховано. Нині з даного питання існує практика Конституційного Суду України, зокрема у справах про Державний бюджет України¹⁸³.

¹⁸³ Див.: Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року №20-рп/2004 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 44, 47, 78, 80 Закону України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” та конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 78 Закону України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій); Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року №6-рп/2007 у справі за конституційним поданням

Крім зазначеного, на десяти сторінках висновку Венеціанської комісії стосовно Конституції України від 7–8 березня 1997 року викладено низку зауважень. Підсумовуючи зауваження, Комісія у загальних висновках зазначає, що «кілька положень Конституції залишаються незадовільними з юридичної точки зору. Ці невідповідності мають політичні причини і можуть бути пояснені тим фактом, що для прийняття Конституції необхідно було досягти політичного компромісу. Отже, впроваджуючи ці положення Конституції, Україні слід врахувати Висновок Комісії, а також відповідні стандарти Ради Європи.

Особливу увагу потрібно буде приділити прийняттю законодавства, яке гарантувало б те, що перехідні положення Конституції не призведуть до збереження елементів старої системи протягом тривалого часу».

Після внесення змін до Конституції України у 2004 році експерти Венеціанської комісії у висновку від 19–11 червня 2005 року¹⁸⁴ звернули увагу на те, що низка положень з питань формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, статусу народного депутата України, повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України можуть призвести до зайвих політичних конфліктів і, таким чином, поставити під сумнів необхідне посилення верховенства права в країні. У цілому, конституційні зміни у прийнятій редакції не повністю дозволяють досягнути мети конституційної реформи — встановлення збалансованої та функціональної системи державного управління.

Третя теза полягає у тому, що Конституцію України потрібно не удосконалювати, а виконувати, у тому числі розвивати її положення шляхом створення законодавчої бази. Укорінюється думка, що лише Верховна Рада України виконує і захищає Основний Закон України, а інші гілки державної влади її порушують. Відтак проводити конституційну реформу належить парламенту, що викликає певні сумніви. Політики в питаннях реформування Конституції України, мабуть, не довіряють народу, оскільки вважають, що робота Національної конституційної ради не є оптимальною, що найкращий варіант — одразу створювати у складі Верховної Ради відповідну конституційну комісію і напрацьовувати там відповідні зміни.

Парламент у цьому процесі, безумовно, є обов'язковим учасником. Між тим досвід діяльності Верховної Ради України свідчить про те, що з 2005 року при введенні у дію змін до Конституції України 2004 року, зокрема, було штучно заблоковано складення присяги суддів Конституційного Суду України. Саме тоді парламент при формуванні складу Конституційного Суду України та Центральної виборчої комісії застосував принцип квоотності та партійної лояльності, що призвело до ускладнень у роботі цих органів та суспільної недовіри до них.

Тому не відчувається бажання передовсім провідних політичних сил змістовно відповісти на сформульовану в преамбулі Указу Президента України від 27 грудня 2007 року

46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян); Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року №10-рп/2008 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України).

¹⁸⁴ Висновок Венеціанської комісії №339 / 2005 (CDL-AD(2005)015) щодо змін до Конституції України, прийнятих 08.12.2004. Схвалено Комісією на її 63-й пленарній сесії (Венеція, 10–11 червня 2005) // http://www.parlament.org.ua/index.php?action=news&as=0&ar_id=1108 (неофіц. переклад).

№1294 “Про Національну конституційну раду” необхідність “посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо системного вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні”.

Політичні позиції та несприйняття бачення Президента України В. Ющенка питань конституційної реформи були привнесені і в роботу над проектом Концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні (далі — Проект), який був підготовлений робочою групою Національної конституційної ради. Зокрема, в засіданнях ради не брали участі представники деяких парламентських політичних сил (“Блок Литвина”), а після перших засідань — також представники Партії регіонів і “Блоку Юлії Тимошенко”, у яких, як виявилось згодом, було інше визначення напряму конституційної реформи.

Відбулося більше 10 засідань робочої групи Національної конституційної ради. Виходячи із усталених засад сучасного конституціоналізму¹⁸⁵, було здійснено детальний аналіз положень чинної Конституції України. У ході обговорення виявлено всі проблемні моменти, пов’язані з наявністю певних прогалин в Основному Законі України. Опрацьовано міжнародний та вітчизняний досвід конституційно-державного будівництва, загальноновизнані міжнародні стандарти та вимоги міжнародно-правових документів у сфері прав людини. Враховувалися висновки і рекомендації Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) та Парламентської Асамблеї Ради Європи, висновки і рішення Конституційного Суду України.

Було взято до уваги проект нової редакції Конституції України, розроблений групою науковців на чолі з професором В.М. Шаповалом, та офіційно внесений до Національної конституційної ради проект, розроблений фракцією КПУ у Верховній Раді України, а також напрацювання Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, громадських, зокрема правозахисних, організацій, думки вчених, передусім провідних фахівців у галузі конституційного і адміністративного права, пропозиції, що висловлювалися у засобах масової інформації.

З тих питань, які вимагають спеціальних знань чи підходів, на засідання робочої групи Національної конституційної ради запрошувалися відповідні фахівці. Дискусії, пов’язані з підготовкою проекту, мали доволі вільний, творчий і професійний характер.

Діяльність робочої групи Національної конституційної ради з підготовки Проекту супроводжувалась публічними заходами — “круглими столами”, науково-практичними конференціями тощо.

Перебіг конституційної реформи в Україні перебуває під пильною увагою Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія).

У роботі над Проектом робоча група Національної конституційної ради керувалася принциповими настановами щодо оновлення Конституції України, внесення до неї змін, обумовлених сучасним станом українського суспільства і політичного процесу в Україні, висловлених на першому засіданні Національної конституційної ради.

Робоча група Національної конституційної ради виходила з того, що зміни до Конституції України повинні мати комплексний, змістовний характер і бути реалізовані шляхом прийняття Основного Закону України в новій редакції у порядку, встановленому Конституцією України. Ці зміни, ґрунтуючись на положеннях чинної Конституції Украї-

¹⁸⁵ Про сучасний конституціоналізм детальніше див.: Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми теорії і практики реалізації. Збірка наукових праць.— К., 2008.— С. 102–197.

ни, мають розвивати дані положення з метою забезпечення послідовної реалізації принципу народного суверенітету, засад демократичної, соціальної, правової держави, принципів верховенства права та соціальної справедливості, що сприятиме розвитку в Україні громадянського суспільства. Оскільки людина є найвищою цінністю суспільства і держави, в Проекті особливу увагу було приділено системному та комплексному викладу правових норм стосовно прав і свобод людини і громадянина, посиленню гарантій їх реалізації та захисту.

Вихідною позицією у роботі над Проектом було те, що в Україні нині є змішана республіканська форма державного правління. Залишаючи на розгляд Національної конституційної ради пропозиції про зміну цієї моделі, які висловлюються деякими політиками, у тому числі лідерами парламентських фракцій (перехід до суто парламентської чи президентської республіки, відмова від інституту президентства тощо), робоча група пропонує внести до Конституції України зміни, мета яких — усунути проблеми, що виникли, особливо після 2004 року, у діяльності державного механізму, створити необхідні умови для його збалансованості. А також — для ефективного функціонування змішаної форми державного правління на основі більш чіткого розподілу функцій і повноважень державних органів, удосконалення системи противаг і стримувань, передусім у трикутнику “глава держави — парламент — уряд”.

Положення оновленої Конституції України мають створювати необхідні передумови для здійснення реформи судової та правоохоронної систем, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Робоча група Національної конституційної ради прагнула до того, щоб у новій редакції Конституції України, її структурі, викладі конкретних положень забезпечувалося наступництво у конституційному регулюванні суспільних відносин. У робочій групі Національної конституційної ради не знайшли підтримки питання, пов’язані із:

- конституційним закріпленням нейтрального, позаблокового статусу України;
- наданням статусу державної (офіційної) російській мові;
- допущенням подвійного громадянства.

До питань, що є предметом гострих дискусій і потребують узгодження, передусім політичних сил, представлених у Верховній Раді України, належать пропозиції щодо:

- системи виборів до парламенту та місцевих представницьких органів;
- запровадження інституту “народного вето”;
- можливості саморозпуску парламенту;
- повноважень парламенту у разі дострокового припинення його повноважень (до набуття повноважень новообраним складом парламенту чи інакше);
- вилучення з тексту Конституції України переліку областей.

Розглядалися пропозиції щодо запровадження двопалатної моделі парламенту при зменшенні (з 450 до 380) чисельності депутатського корпусу. На користь цього варіанта наводилися такі аргументи: двопалатність могла б сприяти забезпеченню ефективного представництва у законодавчому органі інтересів регіонів з акцентом на їх юридичній рівності в контексті принципової лінії щодо децентралізації влади в державі та посилення ролі регіонів, підвищення якості законотворення, збалансованості у компетенційних взаємозв’язках між законодавчою і виконавчою владою.

Водночас висловлювалися побоювання, що створення верхньої палати може стимулювати відцентрові тенденції, жити федералістські настрої, ускладнювати і уповільнювати законодавчий процес. Суттєвої економії коштів при скороченні чисельності членів парламенту навряд чи буде досягнуто, оскільки у верхній палаті доведеться створювати комітети і комісії, а також мати апарат, який забезпечував би їх діяльність.

Істотно ускладнили перспективи конституційної реформи юридичні ініціативи Партії регіонів та “Блоку Юлії Тимошенко”. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” підготовлено Партією регіонів і зареєстровано у Верховній Раді України (реєстраційний №2272 від 8 липня 2008 року). Пропозиції щодо внесення змін до Конституції України від “Блоку Юлії Тимошенко” офіційно не подавалися, але були оприлюднені на інформаційних сайтах і коментувалися представниками цієї парламентської політичної сили.

“Блок Юлії Тимошенко”, створюючи власний проект змін до Основного Закону України, порушив цим домовленості, закладені в коаліційній угоді. Відповідно до Угоди про створення коаліції демократичних сил у Верховній Раді України “Блок Юлії Тимошенко” і блок “Наша Україна — Народна самооборона” домовилися про те, що спільно розроблятимуть зміни до Конституції України. У програмі Кабінету Міністрів України також йдеться про те, що в Україні запровадження європейських стандартів демократії та формування ефективної політичної системи потребує ухвалення нової редакції Конституції України, що має розроблятися відповідно до Указу Президента України від 27 грудня 2007 року за №1294.

Пропоновані Партією регіонів та “Блоком Юлії Тимошенко” пропозиції щодо внесення змін до Конституції України мають принципово багато спільного. Насамперед, йдеться про істотне послаблення інституту Президента України як компетенційно, через вилучення його повноважень, так і інституційно.

Зокрема, пропонується обмежити обсяг недоторканності Президента України умовою щодо неможливості бути без згоди Верховної Ради України затриманим чи заарештованим до винесення обвинувального вироку судом. При цьому зазначені політичні сили висловлюють пропозицію доповнити закритий перелік підстав дострокового припинення повноважень Президента України ще однією — набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього.

Збігаються, більше того, намагання обох політичних сил щодо запровадження можливості усунення Президента України з поста в порядку імпичменту за рішенням Верховної Ради України, що прийматиметься не менш як двома третинами від її конституційного складу (замість трьох четвертих, що передбачено у статті 111 Конституції України).

Усунення наслідків дуалізму при формуванні системи органів виконавчої влади, на думку Партії регіонів і “Блоку Юлії Тимошенко”, має відбуватися за рахунок скорочення повноважень Президента України.

Так, призначення Прем’єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України, звільнення їх з посади здійснюється Верховною Радою України без участі Президента України, як пропонується авторами обох проектів, а саме: Прем’єр-міністр України призначається парламентом за поданням більшості; інші члени Кабінету Міністрів України призначаються за поданням Прем’єр-міністра України.

Крім того, передбачається, що на місцевому рівні органи виконавчої влади представляють Кабінет Міністрів України; призначення і звільнення з посади Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівників місцевих органів виконавчої влади здійснює Кабінет Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України. Питання щодо скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади вирішується Кабінетом Міністрів України.

Має місце співпадіння поглядів на систему виборів до Верховної Ради України, зі збереженням однопалатної побудови парламенту, а саме: пропонується конституційно, причому не в перехідних положеннях, а у відповідному розділі Основного Закону закрити пропорційну виборчу систему з відкритими списками.

Принципово подібними є погляди Партії регіонів і “Блоку Юлії Тимошенко” на згор-тання парламентської демократії, формування складу Верховної Ради України у такий спосіб, який явно спотворює представницький характер єдиного органу законодавчої влади. Вони зацікавлені в тому, щоб одна партія (а виборчі блоки ними не передбачаються), яка отримала найбільшу кількість голосів, автоматично здобувала більшість у Верховній Раді України.

Для цього проект Партії регіонів безпосередньо встановлює, що політична партія, яка отримала відносну більшість голосів виборців, але меншу від тієї, що забезпечує обрання більшості від конституційного складу Верховної Ради України, отримує двісті двадцять шість депутатських мандатів. Згідно з пропозиціями “Блоку Юлії Тимошенко” парламентські вибори проводяться у два тури — до другого туру допускаються дві партії, які набрали найбільшу кількість голосів у першому турі, тобто одна з двох партій, які всього й будуть представлені у Верховній Раді України, так само отримає абсолютну більшість мандатів навіть за умов відносної (менше половини голосів виборців) підтримки на виборах.

Ніхто не може заборонити Президенту України, Верховній Раді України, депутатським фракціям тощо формулювати своє бачення нової редакції Конституції України. Проте вирішальне слово повинно належати Українському народові. Відповідно до статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу. Отже, останнє слово у конституційній реформі має належати народу.

На наш погляд, лише завдяки змістовному діалогу різних політичних сил, наукових та експертних середовищ можна створити конституційну систему, що дозволить зміцнювати та розвивати Україну як сучасну конституційну державу та європейську націю.

2. Доктрина місцевого самоврядування в Україні

В. Тацій

РЕГІОНАЛЬНІ ТА САМОВРЯДНІ ЧИННИКИ В КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Становлення вітчизняного конституціоналізму відбувається в досить непростих умовах відродження української державності. Проголошений в 1996 р. курс на розбудову на теренах молоді України — демократичної, правової та соціальної держави, вимагає чималих зусиль як від вітчизняного політикуму, так і представників правничих наук щодо пошуку та впровадження в життя найбільш оптимальних моделей конституювання суспільних відносин, у тому числі і в частині конструювання механізму публічної влади.

Серед актуальних проблем оновлення конституційного регулювання державно-владних процесів можна виділити такі, як розробка теорії народного представництва і найбільш демократичних форм реалізації народного суверенітету, статус вищих органів державної влади та форм і напрямків конструктивної взаємодії між ними, створення системи громадського контролю за державними органами, насамперед інституціями виконавчої влади, оптимізації механізму захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина тощо.

При цьому головною метою реформ має стати створення такої інституційної організації публічної влади, яка була б здатною швидко й адекватно реагувати на постійно змінювані інтереси суспільства, забезпечувати високий рівень надання управлінських послуг, діяти в руслі побажань і пріоритетів усіх соціальних спільнот (територіальних, національних, культурних тощо). Досвід провідних зарубіжних країн переконливо засвідчує, що успішно виконати такі завдання може тільки сучасний, “гнучкий”, “прозорий” для громадськості, багаторівневий і децентралізований механізм публічної влади, органічно поєднуючий загальнонаціональні інтереси з регіональними та місцевими потребами. При цьому слід мати на увазі, що неоднорідність етнічного складу, а також історичних та соціально-економічних характеристик різних регіонів України об’єктивно вимагає регіоналізації й муніципалізації державного будівництва.

Починаючи з кінця ХХ ст. “регіоналізація” стала однією з головних тенденцій політичного життя провідних країн світу, прийшовши на зміну жорсткому централізму національних держав. На сьогодні вона отримала чимало різних проявів: інституційний, адміністративно-територіальний, функціонально-компетенційний, бюджетно-фінансовий, лінгвістичний тощо. Історично регіони або нації без держави виникали в умовах суспільних змін, висуваючи нові вимоги автономії. Держави реагували по-різному, але, щоб забезпечити ефективне управління, в усіх крупних і деяких менш значних європейських країнах були створені регіональні уряди. Останні виконують функції посередника між центром і периферією.

Ключовим моментом будь-якого регіоналістського руху є ідентичність. Слід відзначити, що в Європі та Америці, де ці процеси є найбільш помітними, регіональні ідеології і відповідно комплекс тих почуттів, на яких вони базуються, істотно різняться за походженням і характером. Подекуди, наприклад, у Великобританії (Шотландія та Уельс), регіональні ідентичності являють собою певне відродження архаїчної самосвідомості (у даному випадку — до англосаксонських мешканців британських островів — кельтів).

У них дуже складно відокремити етнічний компонент від географічного, нехай навіть лінгвістична основа цих спільнот повністю втрачена й замінена новою. В інших випадках, як, наприклад, у Німеччині чи Італії, регіональні ідентичності існують ніби всередині етнічних (як їх субетнічний різновид), оскільки, скажімо, баварці й венеціанці є відповідно німцями й італійцями, на відміну від тих самих шотландців, котрі не є англійцями (які уособлюють “британську” ідентичність), чи каталонців, котрі являють собою окремих від іспанців (кастильців) етнос. У цих випадках регіональна ідентичність базується на порівняно тривалому досвіді роздільного існування й нерідко наявності власної державності в минулому.

Регіональні ідентичності можуть виникати й на іншій основі, наприклад, у США, де жителі Півдня відмежовують себе від жителів Півночі значною мірою завдяки відмінностям соціально-економічних умов, у яких на початковому етапі своєї історії розвивалися ці спільноти, хоча в основі тієї й іншої стояли вихідці з Англії. Оскільки навіть у сусідніх країнах нерідко приналежність до нації має різний сенс, то й ті ж близькі чи тотожні регіональні групи по різні боки державного кордону визначають себе то як нація (як ті ж каталонці в Іспанії), то як етнографічна група (як провансальці у Франції).

Цей приклад показує, наскільки може різнитися в кожному окремому випадку співвідношення регіональної та національної ідентичності. Як правило, регіональна ідентичність співіснує паралельно з національною (яка розуміється насамперед як державна приналежність). Так, 3/4 опитаних жителів Шотландії називають себе і шотландцями, і британцями, що не заважає їм підтримувати вимоги більшої самостійності Шотландії в межах Британського Об'єднаного королівства. Але навіть приналежність певної територіальної спільноти до нації, що являє собою більшість у тій чи іншій країні, не гарантує від появи федералістських чи навіть сепаратистських настроїв по відношенню до центру. Так, італійці Півночі країни сьогодні вимагають обособлення від решти Італії головним чином через соціально-економічні причини, підкріплені усвідомленням культурних особливостей, що відрізняють їх від Рима та півдня країни. У будь-якому випадку регіональна ідентичність базується на істотних мовних, культурних, релігійних, господарсько-економічних, історичних особливостях регіонів, розташованих всередині однієї держави.

Зазначені тенденції не обійшли стороною й Україну, що зумовлює необхідність уважного ставлення до регіональних проблем і територіальної самоідентифікації громадян при формуванні та здійсненні державної політики, у законодавчій та правозастосовній діяльності. Адже в сучасних умовах конституційного розвитку ми маємо звернути увагу на необхідність врахування при подальшому конституційному реформуванні одного із основоположних принципів внутрішньодержавної політики — принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів (який згадується в чинному Основному Законі лише відносно побудови територіального устрою України (ст. 132 Конституції)). Зазначимо, що Верховною Радою України 8 вересня 2005 р. був ухвалений Закон “Про стимулювання розвитку регіонів”. Окрім визначення в цьому нормативно-правовому акті головних понять регіональної політики, в ньому також чітко окреслені ключові завдання із розбудови регіонів. Серед них такі, як створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України; збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку (ст. 2 Закону).

Однак, як показує практика вітчизняного державотворення, такого виключно законодавчого регулювання питання регіонального розвитку замало для того, щоб скорегувати політику з цього питання.

У попередніх публікаціях ми висловлювали впевненість стосовно необхідності кардинальної зміни виборчої системи, насамперед відносно обрання народних депутатів України, а також запровадження в процесі конституційної реформи двопалатного пар-

ламенту¹⁸⁶. Адже на сьогодні склалась досить дивна ситуація, коли, попри обрання парламентаріїв на прямій основі, переважна більшість депутатів не представляють регіони. Головна причина — у запровадженій в 2006 р. пропорційній виборчій системі із закритими списками.

Тому безперечним виглядає як запропонована зміна до інституційної структури влади, насамперед через запровадження двопалатного парламенту, так і обрання відповідної виборчої системи при формуванні палат українського парламенту. Найбільш раціональним виглядає обрання членів нижньої палати за пропорційною системою і формування верхньої виключно на “мажоритарних” засадах. Це дозволить, у першу чергу, відновити належне представництво регіонів в центральних органах влади. Окрім цього, на переконання західних фахівців, бікамералізм є серйозним фактором зменшення політичної напруженості в країні, оскільки “в двопалатному парламенті, як правило, менше конфліктів між партіями, що приводить до стабілізації парламентської діяльності, заснованої на системі стримувань і противаг”¹⁸⁷. Особливо це актуально для сучасних реалій українського політикуму, коли конфронтаційний стиль поведінки політичних партій призводить до дестабілізації діяльності багатьох державних інституцій, насамперед Верховної Ради України.

Окрім питання про вибір способу обрання членів палат парламенту, не менш важливим є питання компетенції верхньої палати, насамперед в аспекті забезпечення при реалізації державної політики інтересів регіонів. Але перед цим слід звернути увагу на історію створення верхніх палат парламенту з точки зору встановлення їх ролі та місця в механізмі державної влади. Найбільш показовою з цього приводу виглядає розмова двох видатних американських конституціоналістів та політиків Т. Джеферсона та Дж. Вашингтона з приводу необхідності створення другої палати у майбутньому американському парламенті. На відповідне питання Т. Джеферсона Дж. Вашингтон відповів йому досить образно. Він налив із чашки каву на блюдце і запитав у Т. Джеферсона, навіщо так роблять. Останній відповів: “Для того, щоб остудити”. “Ось для цього нам і потрібна друга палата”, — констатував Дж. Вашингтон¹⁸⁸.

Дійсно, якщо подивитися на конституційно закріплені повноваження верхніх палат парламенту та практику їх діяльності, то можна дійти висновку, що ця палата покликана блокувати досить сумнівні з точки зору користі для державного та суспільного розвитку рішення нижньої палати, яка за своєї природою більш схильна до політизації схвалюваних рішень. Тобто верхня палата є тим інституційним елементом, який здатен вгамовувати політичні пристрасті і додавати стабільності у процеси здійснення державної політики.

До цього хотілося б додати, що інколи таке ключове призначення верхньої палати намагаються відобразити і при будівництві парламентських споруд. Так при конструюванні будівлі бразильського парламенту архітектор О. Німейєр обрав для зали засідань верхньої палати, Сенату, спокійний купол, тоді як зал нижньої палати, Палати депутатів, “вінчає динамічна “чаша”¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Тацій В.Я. Актуальні проблеми системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні // Стратегічні пріоритети.— 2008.— №2(7).— С. 93–95.

¹⁸⁷ Выступление Д. Тоорнстра // Стенограмма международного семинара “Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций” // Аналитический вестник.— 2003.— №22(215).— С. 12.

¹⁸⁸ Выступление А.С. Автономова // Стенограмма международного семинара “Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций” // Аналитический вестник.— 2003.— №22(215).— С. 48.

¹⁸⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун.— М.: БЕК, 1999.— Тома 1–2. Часть общая.— С. 112.

Загалом же, виходячи із співвідношення компетенцій нижньої та верхньої палат, в теорії конституційного права верхні палати поділяють на дві основні групи — слабкі та сильні палати¹⁹⁰. При цьому можна відмітити тенденцію, що чим більш демократичним є спосіб формування верхньої палати, тим більш значущою в державі та суспільстві є ця інституція. В цьому контексті маємо відмітити, що, за підрахунками фахівців, пряме обрання членів верхніх палат використовується у 27 із 66 випадків, в 21 випадку палати формуються за допомогою регіональних та муніципальних представницьких органів, а в 16 країнах використовуються інші способи призначення членів таких палат. Тому не даремно в Канаді вже тривалий час точаться жваві дискусії навколо необхідності збереження двопалатної структури парламенту, оскільки ця палата вже давно є неефективною інституцією, насамперед, через вкрай недосконалу систему її формування¹⁹¹. (Нагадаємо, що верхня палата канадського парламенту складається із 105 сенаторів, які призначаються генерал-губернатором за порадою прем'єр-міністра)¹⁹².

Повертаючись до питання про компетенційну “силу” верхньої палати, додамо, що вчені виділяють таку тенденцію — “коли верхня палата сильна, компетенція обох палат співпадає повністю або в переважній частині і при цьому спеціальні повноваження верхньої палати досить часто менш значні, ніж у нижньої; навпаки, за слабкої верхньої палати повноваження бувають розведені і за предметами відання, при цьому нижня палата зазвичай має переваги”¹⁹³.

Як приклад сильної верхньої палати в унітарній країні традиційно наводиться верхня палата італійського парламенту — Сенат Республіки. “Сила” Сенату полягає, насамперед, в тому, що на рівні Конституції він визнається рівноцінним до нижньої палати законодавчим органом: згідно з ст. 70 Конституції Італії “законодавча функція здійснюється спільно обома палатами”. Це в свою чергу означає, що законопроект може бути поданий до будь-якої із палат і вважається схваленим, коли за його прийняття проголосують депутати обох палат¹⁹⁴. Знаковим є також те, що бюджет має бути затверджений також обома палатами Парламенту Італії (ст. 81 Конституції).

Прикладом слабкої верхньої палати є польський Сенат. На рівні Конституції Польщі (ч. 1 ст. 95) передбачено, що законодавчу владу здійснює Сейм та Сенат. У зв'язку з цим висловимо сумнів стосовно можливості стовідсоткової характеристики двох означених інституцій — палат парламенту. Оскільки із змісту ст. 95 та інших норм Конституції Польщі витікає, що як Сейм, так і Сенат діють як окремі органи законодавчої влади. Більш того, як єдиний орган під назвою Національні Збори, Сейм та Сенат діють лише у чітко визначених Конституцією випадках (ч. 1 ст. 114 Конституції Польщі). Мова йде про спільні засідання Сейму та Сенату з приводу висунення обвинувачення Президенту (ч. 2 ст. 145), заслуховування послання Президента (п. 8 ч. 3 ст. 144), принесення ним присяги (ч. 1 ст. 130). При цьому передбачається, що Національні Збори ухвалюють власний регламент, а його засідання веде Маршал Сейму.

Що стосується повноважень Сенату, то вони не є рівноцінними до повноважень Сейму, особливо в частині прийняття законів. По-перше, правом законодавчої ініціативи наділений весь Сенат як колегіальний орган, а не окремі його члени (ч. 1 ст. 118). По-друге,

¹⁹⁰ Конституционное (государственное) право зарубежных стран.— С. 491.

¹⁹¹ Выступление А.А. Захарова // Стенограмма международного семинара “Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций” // Аналитический вестник.— 2003.— №22(215).— С. 64.

¹⁹² Саидов А.Х Национальные парламенты мира.— М.: Волтерс Клувер, 2005.— С. 555.

¹⁹³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран.— С. 491.

¹⁹⁴ Пронин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран.— М.: Аспект Пресс, 2001.— С. 309

всі законопроекти вносяться і розглядаються виключно Сеймом (ст. 119–120). Після прийняття закон передається на затвердження до Сенату. Останній має право протягом 30 днів затвердити прийнятий Сеймом закон, внести до нього поправки чи відхилити його в цілому. В останніх двох випадках подібне “вето” Сенату може бути подолане Сеймом абсолютною більшістю голосів за умов присутності на засіданні Сейму не менше половини законного числа депутатів (ст. 121 Конституції Польщі). Останнім аргументом відносної “слабкості” польського Сенату є те, що на відміну від Сенату Італії Сенат Польщі не має жодних контрольних важелів відносно Уряду: “Сейм здійснює контроль за діяльністю Ради Міністрів у обсязі, визначеному приписами Конституції та законів” (ч. 2 ст. 95).

В аспекті питання про можливе запровадження бікамералізму в нашій державі слід звернути увагу на ті пропозиції, які висловлювались при розробці Конституції 1996 р. Зокрема, варті уваги ідеї, втілені в проекті Основного Закону, винесеного на всенародне обговорення. У ньому передбачалося створення в Україні двопалатного парламенту (Національних Зборів), який мав складатись із Ради Депутатів (нижня палата) та Ради Послів (верхня палата). Розробники цього проекту намагались втілити в життя ідею “сильної” верхньої палати: “Рада Депутатів і Рада Послів здійснюють повноваження Національних Зборів на засадах рівності і розподілу функцій” (ст. 139 проекту). З огляду на “регіональний” характер верхньої палати та більш високі вимоги до членів палати (ст. 128 проекту) за нею передбачалось закріпити такі виключні повноваження: 1) утворення, укрупнення чи ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, їх найменування та перейменування; 2) затвердження статутів регіонального самоврядування; 3) призначення за пропозицією Голови Ради Послів голів і членів Верховного Суду, Вищого господарського суду і призначення Генерального прокурора України; 4) призначення заступника Голови та 11 членів Конституційного Суду; 5) утворення Вищої атестаційної і дисциплінарної комісії суддів; 6) надання попередньої згоди на укладання міжнародних договорів про державні союзи і військово-політичні об'єднання, міжнародні організації та державні кордони; 7) ухвалення рішень про достатність підстав для усунення з посади посадових осіб у разі застосування імпичменту (ст. 141 проекту).

З огляду на пропонований принцип рівності палат передбачалось, що палати будуть мати однакові повноваження у законодавчому процесі. Для прийняття закону його мали б схвалити обидві палати. У разі виникнення розбіжностей між палатами мала б бути створена погоджувальна комісія палат, основним завданням якої мала бути підготовка законопроекту в такій редакції, яка б задовольнила обидві палати. Законопроект, внесений погоджувальною комісією, розглядається на спільному засіданні палат. Якщо на спільному засіданні палат законопроект не буде ухвалений, він вважається відхиленим Національними Зборами (ч. 4 ст. 161 проекту).

Ми переконані, що такий історико-компаративний екскурс може стати в нагоді при вдосконаленні конституційної моделі організації влади. При цьому висловлюємо припущення, що з метою стабілізації політичних процесів в країні та врахування інтересів регіонів при виробленні загальнодержавних рішень за взірцем має бути обрана модель двопалатного парламенту із сильною верхньою палатою, як це, наприклад, мало місце у проекті Конституції України, винесеному на всенародне обговорення на початку 1990-х років.

Однак одне лише запровадження бікамеральної структури парламенту не дасть очікуваного результату з точки зору стимулювання розвитку регіонів, якщо ми не проведемо відповідні інституційні реформи, насамперед в системі представницьких установ, на рівні влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування.

Перш за все, слід мати на увазі, що державний апарат і система органів місцевого самоврядування в інституційно-функціональному плані нерозривно поєднані між собою, а тому можуть ефективно діяти тільки в комплексі. Відповідно, й реформування владних

інституцій повинно мати комплексний характер. На жаль, визнання самостійності місцевого самоврядування і перехід від повновладдя рад до розподілу влад на три гілки, попри всю прогресивність обох названих ідей, призвело до зниження ефективності публічного управління. Причиною негативних наслідків, на нашу думку, значною мірою є спрощене, а то й викривлене уявлення про зміст названих принципів і некоректне їх застосування у політико-правовій практиці. У підсумку автономія місцевого самоврядування переродилася на місцевий ізоляціонізм, а розподіл влад спричинив нескінченну низку конфліктів між гілками влади.

На сьогодні Україна гостро зіткнулася з проблемою руйнації внутрішньосистемних зв'язків між органами публічної влади, певного “атомізму” на всіх рівнях територіальної організації влади в країні. Тільки система органів виконавчої влади зберегла субординаційні зв'язки, але й вона закінчується на районному рівні. Що ж стосується глави держави і парламенту, то вони взагалі виявилися ізольованими на столичному рівні, часто неспроможними забезпечити виконання своїх владних рішень на базовому, місцевому рівні. У підсумку маємо двоєдину проблему: інтереси регіонів не представлені на столичному (загальнодержавному) рівні, а воля столичних (загальнодержавних) органів дуже кволо реалізується в регіонах. До цього слід додати проблему “перевернутої піраміди” бюджетів: лівова частка бюджетних коштів концентрується в державному бюджеті, а регіони змушені очікувати трансферти, аби залатати дірки у місцевих бюджетах. “Вакуум” між органами публічної влади призводить до подальшої бюрократизації та збільшення “часу реакції” на владні впливи. У підсумку весь апарат публічної влади в Україні характеризується “вайлуватістю” та низьким рівнем виконавської дисципліни.

Виправлення наявної ситуації вбачається в кардинальній зміні внутрішньосистемних зв'язків між усіма органами публічної влади. Насамперед, слід згадати, що Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві ради є представницькими органами, а Український народ — це сукупність усіх територіальних громад і жителів автономії. Відповідно, воля народу, артикульована парламентом, є консолідованою волею усіх складових цього народу і як така має беззаперечно виконуватися усіма органами, а Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві ради мають стати провідниками цієї волі у відповідних територіальних одиницях України. Відповідно, у Верховній Раді України мають бути реальні важелі впливу на ради нижчого рівня з метою забезпечення реалізації загальнонародної волі. З іншого боку, у верхньої палати парламенту має бути право накладати вето на будь-які рішення нижньої палати, що суперечать інтересам жителів окремих регіонів.

Нарешті треба припинити штучне протиставлення державної влади та місцевого самоврядування, так само як і закривати очі на об'єктивну відносну самостійність муніципальної влади. Влада в країні одна — і вона належить виключно народові, а держава і місцеве самоврядування є лише інституційно-функціональними формами реалізації цієї влади, інструментами забезпечення і захисту прав та інтересів суверенного народу. Відповідно, на кожному рівні територіальної організації народ (місцеві жителі) повинен мати усі можливості для володарювання, тобто для формування своєї волі та її втілення в життя. З метою недопущення викривлення чи необґрунтованого перегляду всі ці принципові моменти мають бути відображені в Основному Законі країни.

Як відомо, приписи, присвячені територіальній організації влади, виявилися найбільш “слабким місцем” Конституції 1996 р. Це й не дивно, адже на момент прийняття Основного Закону відповідні питання залишалися дискусійними і не мали конкретних і однозначних відповідей. Проте на сьогодні час невпевненості й нескінченних дискусій з приводу системи органів виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування минає. Накопичено достатній досвід функціонування місцевих державних адміністрацій та

органів місцевого самоврядування, виявлено “слабкі місця” у їх стосунках між собою та центральними органами влади, усвідомлено основні міжнародно-правові стандарти в даній сфері. Власне, на сьогодні сформовано стратегічне бачення розвитку територіальної організації влади в напрямку її подальшої демократизації та децентралізації, зміцнення місцевого самоврядування та посилення його матеріально-фінансової основи. Ці стратегічні орієнтири і мають бути відображені в Конституції. Тактичні ж схеми можуть бути різними і визначатися в поточному законодавстві.

Цілком зрозуміло, що необхідно удосконалювати територіальну основу місцевого самоврядування й укрупнювати територіальні громади. Адже це є однією із загальних тенденцій розвитку місцевого самоврядування у провідних країнах світу у другій половині ХХ ст., і Україні цього не уникнути. Кожна з територіальних одиниць має бути виправданою не тільки з точки зору географічної (просторової) чи суспільно-політичної, але й з соціально-економічної: вона повинна мати змогу забезпечувати права та законні інтереси місцевих жителів і водночас слугувати досягненню загальнодержавних цілей і завдань, влада в ній бути керованою і “прозорою” для громадськості.

Звідси випливає й інше завдання муніципальної реформи: відновлення регіонального (проміжного) рівня місцевого самоврядування, формування виконавчих органів обласних і районних рад, надання їм відповідних повноважень та необхідних матеріально-фінансових ресурсів, як того вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування. У підсумку система місцевого самоврядування на кожному рівні адміністративно-територіального устрою має бути завершеною й “самодостатньою, коли увесь управлінський цикл від формування владного рішення до втілення в життя має бути забезпечений власними органами публічної влади, без необхідності звертатися за допомогою до держави чи органів місцевого самоврядування іншого рівня. При цьому, звісно, не можна допустити сліпого копіювання структури державного апарату і його перенесення на муніципальний рівень; специфіка місцевого самоврядування має бути збережена, інакше ми знову отримуємо тоталітарну державу. Це тим більш небезпечно через те, що серед значної кількості населення і навіть серед політиків, державних і муніципальних службовців традиції тоталітарного мислення досі зберігають свою силу.

В основу майбутніх реформ мають бути покладені принципи субсидіарності, місцевої автономії та регіоналізації, які стали нарижним каменем європейського конституціоналізму ще в другій половині ХХ ст. Названі принципи здатні надійно убезпечити українське суспільство від тоталітаризму держави і забезпечити створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування й реалізації політики, надання цій політиці гнучкого й дійсно публічного характеру.

Україні конче потрібна “муніципалізація” політико-правового життя, яка вже давно охопила цивілізовані країни. Це передбачає зміцнення влади на локальному й регіональному рівнях, формування регіональної політичної еліти, голос якої має розголос і сприйняття у столиці, серед вищих органів влади і враховується при формуванні державної політики, відображається в чинному законодавстві. “Людський вимір” діяльності органів публічної влади в цьому випадку наповнюється реальним змістом, адже в центр державної політики ставляться права й інтереси не якогось абстрактного, неперсоніфікованого “народу”, а конкретних громад з їх особливими умовами життя, проблемами і переконаннями. Публічна влада за таких умов стає, по-перше, “гуманізованою”, “гомоцентричною”, орієнтованою на людину і громаду, і по-друге, — диверсифікованою, чітко розподіленою між відповідальними виконавцями, коли місцеве самоврядування визнається рівноправним партнером держави, а приватні інтереси узгоджуються з державними, а не безперечно підпорядковуються їм. Загалом, субсидіарність, децентралізація, місцеве самоврядування мають стати важливими критеріями конституційності Української держави і нарешті знайти своє правове закріплення в Основному Законі, аби потім отримати розвиток у поточному законодавстві.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФЕНОМЕН СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ОСНОВНІ ПАРАМЕТРИ

Місцеве самоврядування в Україні виступає досить складним і багатоплановим соціальним феноменом і правовим інститутом, що знайшов своє закріплення в Конституції України. Однак, незважаючи на конституційну легалізацію місцевого самоврядування, має місце двовалентний підхід до нього з боку держави, який знаходить свій прояв у наявності постійної дихотомії “централізація — децентралізація” по відношенню до компетенційних повноважень суб’єктів та органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що сучасні спроби деяких суб’єктів законодавчої ініціативи до централізації зазначених повноважень, шляхом внесення змін та доповнень в чинне законодавство про місцеве самоврядування, стимулюють процеси нівелювання місцевої демократії та призводять до побудови “декоративного”, “слухняного” та “позитивно передбаченого” для держави місцевого самоврядування.

Розглядаючи феномен “сучасний конституціоналізм” з погляду його ролі і місця в системі соціальних явищ, слід зазначити, що він органічно корелює з концепцією та телеологічними домінантами локальної демократії. Дійсно, категорія “сучасний конституціоналізм” володіє відносною самостійністю і визначається як “специфічне політико-правове явище, що включає як складові структурні елементи ідейну доктрину, чинне законодавство і юридичну практику” [1, с. 5]. Ці ж ознаки у структурному аспекті, але тільки інтерпретовані на локальний рівень функціонування соціуму, з урахуванням територіальної дії та загального значення останнього, для становлення та функціонування держави дає нам місцеве самоврядування, що виступає важливою складовою частиною конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства та юридичної практики. Необхідно наголосити на відповідній автономності місцевого самоврядування в рамках сучасного конституціоналізму, тобто й загальної конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства та юридичної практики, бо воно має свій специфічний суб’єктно-об’єктний склад та коло специфічних соціально-правових відносин. Разом з тим, ця специфіка не є антагоністичною загальному елементному складу та змістовному навантаженню конституціоналізму, а органічно його доповнює та розвиває. Прикладом чого є позиція І.М. Степанова, який, визначаючи великий потенціал конституціоналізму, пропонував розуміти під ним систему уявлень про загальнодемократичні, загальноцивілізаційні політико-правові цінності державно організованого суспільства [2, с. 4].

Аналізуючи конституціоналізм з позицій його структурованості (блоковості) у онтологічному розумінні, В. Кабишев і Т. Пряхіна пропонують розуміти під конституціоналізмом верховенство та визначальну роль конституції в правовій системі, пряму дію конституції в конституційній регламентації державного устрою і політичного режиму, конституційне визнання прав і свобод людини, правовий характер взаємовідносин громадянина і держави [3, с. 32]. Таким чином, обидві доктринальні позиції окреслюють коло конституційно-правового простору, до якого входить місцеве самоврядування в якості основної форми локальної демократії територіальних громад.

Сучасна конституційно-правова доктрина займає важливе значення в генезі місцевого самоврядування. Її системно-телеологічний аналіз відносно останнього дозволяє не тільки розглядати конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, що об’єднує ліберальні і соціал-демократичні течії, а й таким, що може бути визнаний “ідеальним” для

створення конституційного ладу, при якому “суб’єктивні права є більш значущими, ніж державні інтереси” [1, с. 12].

У сучасному світі місцеве самоврядування є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних держав. Його соціальна та правова цінність полягає в тому, що воно фактично являє собою той специфічний рівень представницької і виконавчої публічної (самоврядної) муніципальної влади, що, з одного боку, бере участь у реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління, а з іншого боку — реалізує систему специфічних різнорівневих та багатоб’єктних інтересів жителів певних територіальних одиниць, що пов’язані з необхідністю побудови стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму та відрізняються від інтересів держави, але, в той же час, їм не суперечать.

Держави з традиційно розвинутою демократією досить давно визнали незаперечні достоїнства та переваги місцевого самоврядування і відвели йому особливе місце в структурі національного та світового конституціоналізму. Це було обумовлено насамперед тим, що на національному рівні на органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов’язані з населенням, була покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров’я, транспортної інфраструктури тощо, що практично розвантажило державну владу та дало їй змогу зосередитись на вирішенні питань загальнодержавного значення.

Місцеве самоврядування набуває особливо важливого значення в умовах розвитку сучасного конституціоналізму, бо саме через повноцінне місцеве самоврядування найповніше може бути реалізованою важлива ідея існування, функціонування та реалізації засадничих принципів демократії, а саме здійснення влади народом, точніше населенням відповідної території — жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави безпосередньо, шляхом вирішення найважливіших організаційних та організаційно-правових відносин у системі координат “держава (органи державної публічної влади) — місцеве самоврядування (органи та суб’єкти локальної демократії) — територіальна громада (сукупність жителів відповідної території держави) — особа-член територіальної громади, мешканець відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави”, що має екзистенціальне значення для існування держави як такої.

Через це актуалізується міжнародний аспект локальної демократії в становленні та розвитку сучасного конституціоналізму. Справа в тому, що створення системи органів локальної демократії на теренах національних держав у міжнародному аспекті було стимульовано розробкою у рамках міжнародних міжурядових регіональних організацій, зокрема Ради Європи, цілої низки міжнародних угод, що містять в собі принципи та норми відносно конституювання та інституціоналізації інституту місцевого самоврядування на території держав-учасниць зазначених угод. Підписання таких угод, що є угодами рамкового характеру, насамперед Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р. [4], накладає на держави-учасниці міжнародні зобов’язання щодо визнання, легалізації, гарантування, охорони та захисту інституту місцевого самоврядування на своїй території. Контроль за виконанням таких зобов’язань здійснюється міжнародною організацією, під егідою якої була підписана угода, та реалізується в межах механізму конвенційного контролю, що міститься в кожній з угод такого характеру.

Об’єктивною причиною створення такого міжнародного механізму є те, що міжнародна спільнота розглядає місцеве самоврядування у якості важливого інструмента побудови демократії на рівні держав та потужного засобу міждержавного інтеграційного співробітництва та об’єднання.

Формування місцевого самоврядування в Україні виявилось одним із самих важких та суперечливих завдань державного будівництва. На шляху до цього процесу стояв і сто-

їть донині цілий комплекс економічних, фінансових, соціальних, політичних і правових проблем, пов'язаних, насамперед, із тривалим процесом переходу до ринкових реформ; хронічною обмеженістю дохідної бази і незбалансованістю місцевих бюджетів; розпадом існуючої соціальної інфраструктури, що субсидювалася із коштів державного бюджету, і різким, істотним зниженням рівня життя населення; падінням його довіри до будьяких інститутів влади; нарешті, зі збереженням рудимента радянської системи,— повним дублюванням повноважень різних рівнів місцевих рад, що веде до виникнення подвійної чи конкуруючої компетенції та конфліктів, у які повинні регулярно втручатися органи центральної влади. До важливих чинників, що обмежують та суттєво стримують процеси розвитку системи місцевого самоврядування, відносяться й чинники суб'єктивного характеру, які пов'язані з явною недовірою державних інституцій до місцевого самоврядування, що призвело до такого стану справ, коли до цього часу не визначено національну модель його статусу та подальшого розвитку.

Слід зазначити, що на формування національної моделі локальної демократії впливають й різні доктринальні позиції відносно телеологічного призначення місцевого самоврядування, що мають іноді досить суперечливий, багаторівневий, а й підчас носять і антагоністичний характер. Так, сьогодні місцеве самоврядування розглядають у якості: одного з фундаментальних принципів конституційного ладу; однієї з форм народовладдя; специфічної підсистеми публічної влади; форми залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; права; системної організації; різновиду суспільного управління; інституту громадянського суспільства; фундаменту сучасної філософії прав людини; найважливішого соціально-політичного та соціально-правового феномена; важливого конституюючого та інституційного чинника правової державності; суб'єкта міжнародних відносин та такого, що володіє частковою міжнародно-правовою правосуб'єктністю; соціального та територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси; соціального простору, де виникають, проявляються, формуються та реалізуються практично всі життєві устремління людини; сфери виникнення та проявлення муніципальних прав особистості (людини); сфери реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сфери реалізації функцій місцевого самоврядування; сфери реалізації відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування тощо [5, с. 87]. Таке розмаїття підходів, при всьому позитивному відношенні до потенціалу локальної демократії, фактично “блокує” інтеграційну та методологічну складові місцевого самоврядування та не сприяє становленню муніципального права як самостійної галузі національного права України.

На наш погляд, повільні процеси становлення сучасної моделі місцевого самоврядування прямо пов'язані й з суперечливим розвитком процесів децентралізації і деконцентрації державної влади. Саме вони при позитивному та перманентному їх нарощуванні повинні викликати об'єктивні передумови для реальної легалізації та подальшого розвитку місцевого самоврядування. Закріплення та реалізація таких тенденцій в Україні стане свідченням того, що наша держава має твердий намір будувати майбутнє на основі демократії, права і гуманізму. Стосовно цього становить інтерес позиція з даного питання президентської влади в державі. У січні 2005 р. Президент України В. Ющенко у своїй інавгураційній промові окреслив найближчу та стратегічну перспективу розвитку місцевого самоврядування — будівництво України як держави самоврядних громад [6, с. 1].

Історичний досвід, разом з тим, свідчить, що завдяки саме місцевому самоврядуванню демократія перетворюється в справжнє народовладдя, і тільки з визнанням і зростанням прав територіальних громад, що є первинними його суб'єктами, більш конкретними

і змістовними стають політичні і соціально-економічні права громадян, гармонізуються багатобічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава, а влада, що нею реалізується, набуває демократичних та гуманістичних властивостей.

Якісно новим етапом в історії вітчизняного місцевого самоврядування стала нова Конституція України 1996 р. [7] і прийнятий на її основі Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.97 р. [8]. Таким чином, конституційна правова держава силою своєї законодавчої влади залучила для реалізації своїх телеологічних домінант громадські об’єднання мешканців адміністративно-територіальних одиниць і включила їх у власний механізм. Слід зазначити, що ці найважливіші нормативно-правові акти створили надійну нормативну базу місцевого самоврядування України. На її основі територіальні спільноти одержали гарантоване державою право і реальну можливість під свою відповідальність або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати в рамках Конституції і законів України питання місцевого значення (ст. 2 Закону України від 21.05.97 р.) на благо жителів населених пунктів.

Однак у сучасний період, з позицій подальшого розвитку та вдосконалення українського конституціоналізму, питання становлення й організації системи місцевого самоврядування, компетентної діяльності його суб’єктів і органів потребують вирішення найскладнішого комплексу питань, що прямо пов’язані зі становленням громадянського суспільства, здійсненням режиму парламентаризму, захистом прав і свобод людини і громадянина та мають виходи на інституційні та структуростворювальні процеси існування та функціонування української демократичної державності.

Особливу роль відіграє місцеве самоврядування в процесах інституціоналізації громадянського суспільства. У цьому аспекті досить важливими уявляються висновки В. Сиренка, який вважає, що “громадянське суспільство — це царство інтересів” та “інтерес — мова громадянського суспільства, найперший засіб спілкування між людьми і разом з тим причина дій, що спонукує, людей” [9, с. 6]. Адже, як зазначає Ю. Панейко, “метою самоврядування може бути будь-який інтерес, що виявляється колективом населення даної території” [10, с. 132].

Отже, джерела самоврядування, у тому числі і місцевого, лежать у рамках громадянського суспільства. В процесі свого становлення та розвитку місцеве самоврядування як матеріальна форма реалізації інтересу територіальної громади легалізується державою і стає репродуцентом територіально-особистісних та територіально-групових, системних індивідуальних і колективних інтересів, що формуються на локальному рівні у процесі становлення, розвитку і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави.

Важливе значення набуває місцеве самоврядування як феномен конституціоналізму в процесі стимулювання автономії особистості на тлі паралельних процесів розвитку громадянського суспільства та демократичної державності. Зазначений трикутник “місцеве самоврядування — громадянське суспільство — демократична державність” володіє високим потенціалом не тільки взаємодії, але й взаємного розвитку, результатом якого є виникнення необхідного компонента ефективної державності та становлення міцної та сильної держави. Згідно з позицією В. Затонського, сильна держава — це держава, що може створити раціональну, внутрішньо погоджену систему правових норм (право), які стимулювали б ініціативу, активність та самоврядування громадян, підвищували б їх роль в управлінні державою, встановлювали б суспільний контроль над діяльністю органів державної влади [11, с. 142].

Вельми продуктивним у контексті розвитку місцевого самоврядування є дослідження в рамках конституційної теорії співвідношення таких понять, як “правовий статус особи” і “державна доцільність”. Якщо розглядати дані соціально-правові категорії в якості

особливих систем, тобто таких, що володіють специфічними ознаками і властивостями регулятивних, що впливають на міру свободи і об'єктивно спрямовані на стимулювання правомірної, творчої активності людини, можна дійти висновку, що наповнити конкретним життєвим змістом конституційні положення про те, що “людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є вищою цінністю держави” та “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави” (ст. 3 Конституції України), та включити цю тезу в теорію і практику сучасного конституціоналізму можливо тільки у разі відмови від традиційного підходу, що виражається в підпорядкуванні прав і свобод індивіда інтересам суспільства і держави. Це має особливо важливе значення для конституювання локальної демократії, бо, на думку Р.А. Ромашова, загальнодержавні інтереси (власне, “державна доцільність”) складаються з сукупності прав і свобод індивідів, які саме створюють державу [1, с. 36]. Така система, якщо вона реалізована на практиці, означає юридичне закріплення поняття суверенітету особи, який на індивідуальному рівні виступає аксіологічною та гносеологічною передумовою місцевого самоврядування.

В сучасних умовах значно зростає роль місцевого самоврядування в інноваційних політично-державотворчих процесах, що відбуваються в державі. Тут воно виступає в якості одного з основних елементів демократичної державності, заснованої на ідеї парламентаризму. Територіальним громадам і сформованим ними органам місцевого самоврядування об'єктивно властиві зовнішні і деякі внутрішні риси народовладдя і народного представництва. Ця особливість поширюється й на парламентаризм, у формуванні й реалізації якого населення територій бере безпосередню участь. Разом з тим у рамках суспільства і держави місцеве самоврядування відіграє роль інтегруючого фактора. Територіальні громади, особливо за умов визнання їхніх прав державою, стають об'єктивно зацікавленими в її єдності і цілісності, стабільності та передбачуваності здійснення державної влади. Це обумовлюється тим, що тільки в умовах державної організації суспільства цим територіальним спільнотам (асоціаціям) людей можуть бути гарантовані сталість, розвиток, визнання, повага, гарантування та захист їхнього статусу, можливість підтримки на належному рівні соціальних стандартів і правопорядок.

Багатогранна роль місцевого самоврядування виявляється і в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Бо саме у рамках місцевого самоврядування на локальному рівні формування й функціонування соціуму йдуть складні та перманентні процеси становлення й активізації громадянської й особистісної активності кожного з членів громади, випробовуються гіпотетична можливість і рівень їх самодіяльності на рівні мікро-, мезо- та макросоціуму, формується, структурується, функціонує та реалізується їхній світогляд. У цих же рамках формується і діє завдяки муніципальній демократії локальна система безпеки людини, створення якої має на меті забезпечення реалізації кожним жителем повсякденних потреб існування та функціонування в межах локального соціуму та на рівні держави, що мають системний вихід на всі групи і рівні прав, свобод і обов'язків людини і громадянина [12, с. 96–97].

Важливою ознакою місцевого самоврядування як феномена конституціоналізму є його інтеграційно-моделююча роль у вирішенні національно-етнічних проблем. В умовах існування багатонаціональної України саме місцеве самоврядування виступає ймовірно чи не найбільш прийнятною формою та простором здійснення національно-культурної автономії, тобто воно прямо сприяє використанню національними меншинами своїх культурних традицій, мови, релігії, інших національних устремлінь. Не надаючи кому-небудь національних привілеїв, воно, з одного боку, ефективно захищає і реалізує права і свободи громадянина і людини, а з іншого — виступає могутнім фактором, що перешкоджає відцентровим тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави.

У всіх аспектах функціонування місцевого самоврядування основну роль відіграє територіальна громада — локальна спільнота, яка виступає не тільки первинним суб'єктом місцевого самоврядування, але й, по суті, є його первинним об'єктом, тому що саме на таку спільноту, на забезпечення її інтересів, що фактично продукує сама така спільнота, спрямована діяльність органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, формуються цими ж територіальними спільнотами. Таким чином, територіальна громада трансформується в важливіший суб'єкт конституційного права, навколо якого постійно відбуваються екзистенційні та динамічні самоврядні та державотворчі процеси.

У рамках сучасного конституціоналізму саме через призму функціонування українського муніципалізму, що забезпечує якісно новий рівень розвитку та взаємодії автономії та колективізації інтересів людини на локальному рівні функціонування соціуму, територіальна громада у перспективі розвивається та трансформується у активного продуцента конституційної свідомості та конституційної культури, що виступають телеологічно-стратегічними критеріальними ознаками ідеології конституціоналізму.

Сучасні умови становлення, розвитку та реалізації українського конституціоналізму, процеси становлення правової демократичної державності в Україні, переходу її на ринкові принципи організації суспільства і держави активізують та об'єктивують питання про вибір найбільш ефективних для нашої держави форм самоорганізації і самоврядування населення на локальному рівні — за місцем проживання. Тому створення національної моделі місцевого самоврядування за допомогою вибору оптимальних форм самоорганізації і самоврядування населення надасть не тільки нового подиху телеологічній домінанті в розвитку державності, але й реального виходу особистісному та колективістському потенціалові населення України, здатному забезпечити усунення багатьох кризових явищ у житті суспільства і держави, додати їм додаткових екзистенційних стимулів для розвитку та вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Ромашов Р.А. Современный конституционализм: вопросы истории и теории.— СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998.
2. Степанов И.М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы // Советское государство и право.— 1987.— №10.
3. Кабышев В.Т., Пряхина Т.М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права.— 1995.— №2.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування.— РЄ, 1985.
5. Див.: Баймуратов М.М. Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень // Порівняльно-правові дослідження.— 2008.— №1.
6. Див.: Ми будемо нацією самоврядних громад. З виступу В. Ющенко на Майдані Незалежності в Києві 23 січня 2005 р. в день інавгурації Президента України // Воля-регіон. Січень.— №1 (35).— 2005.
7. Конституція України// Відомості Верховної Ради України.— 1996.— №30.— С. 141.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. // Відомості Верховної Ради України.— 1997.— №24.— С. 170.
9. Сиренко В.Ф. Интересы — власть — управление.— К.: Наукова думка, 1991.
10. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування.— Мюнхен, 1963.
11. Затонский В.А. Эффективная государственность.— М.: Юрист, 2006.
12. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць.— Одеса, 1997.

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В МІСТАХ КИЄВІ ТА СЕВАСТОПОЛІ, ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ

Конституція України, на жаль, не дає прямої відповіді на питання про те, якими повинні бути особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в містах Києві та Севастополі, а відсилає до окремих законів (див.: частина друга статті 118, частина друга статті 140). Сьогодні одним з таких законів є лише Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, оскільки статус міста Севастополя ще й до цього часу не визначено.

Чим це можна пояснити?

Передусім тим, що відповідно до Основного Закону в цих містах мають діяти як органи місцевого самоврядування, так і органи виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій. Питання ж про те, як правильно розмежувати їх функції і повноваження з функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування, виявилось надто дискусійним, політичного гострим.

Зупинимось докладніше лише на конституційно-правовій стороні цього питання.

Відповідно до Конституції в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (стаття 7), а його органи є самостійною формою здійснення влади народом України (див.: частина друга статті 5). До того ж, місцеве самоврядування та його органи, як це впливає з Конституції України (частина перша статті 140) та зазначається у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (стаття 4), мають діяти на принципах їх правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності відносно системи органів державної влади взагалі, виконавчої влади – зокрема.

З цих засадничих за своєю суттю позицій, на моє глибоке переконання, і слід було б виходити при врегулюванні законами про міста Київ та Севастополь особливостей здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в названих містах.

Проте законодавець обрав інший шлях. Він поширив ці “особливості” не тільки на **функції** та повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, які, на мій погляд, піддаються розмежуванню, а й на **організацію** системи місцевого самоврядування та виконавчої влади у містах Києві та Севастополі, особливості правового статусу її окремих елементів.

Так, відповідно до Конституції України (частина третя статті 140, частина друга статті 141) та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (стаття 5) невід’ємними елементами системи місцевого самоврядування, що діє на рівні міст, є міська рада, її виконавчий орган, а також міський голова, який обирається територіальною громадою міста, очолює виконавчий орган цієї ради та головує на її засіданнях.

Згідно ж з Законом “Про столицю України – місто-герой Київ” Київська міська рада має власний виконавчий орган (стаття 10), але зобов’язана формувати його на базі Київської міської державної адміністрації, яка продовжує виконувати функції державної виконавчої влади, а її керівник призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Все це, наголошується в Законі, – “і є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві” (див.: стаття 2 Розділу VII Перехідні положення).

Іншою особливістю, як відомо, є те, що керівником місцевої державної адміністрації за цим Законом є Київський міський голова – головна посадова особа територіальної громади міста Києва.

Природно, що такий характер виконавчого органу Київради не витримує, передусім, критики з наукової, зокрема філософської, точки зору. Адже один і той же елемент не може бути елементом різних соціальних систем (у нашому випадку системи органів місцевого самоврядування та системи органів державної влади). Рано чи пізно цей елемент буде відчужений від тієї системи, яка є слабшою (у нашому випадку системи місцевого самоврядування). Для прикладу досить послатися на долю колишніх місцевих Рад народних депутатів, які намагалися поєднати у своїй діяльності функції органів державної влади та функції місцевого самоврядування, але перетворилися фактично в невід'ємні елементи адміністративно-командної системи, засудженої самою Комуністичною партією у роки так званої перебудови.

Слід також зазначити, що вказане вище поєднання в одному органі властивостей місцевого самоврядування та державної виконавчої влади може призвести не тільки до одержавлення місцевого самоврядування, втрати ним своєї головної властивості — самостійності і незалежності у розв'язанні питань місцевого значення, а й до розхитування чітких зв'язків між ієрархічними рівнями системи органів виконавчої влади. Для прикладу досить послатися на подвійну природу керівника Київської міської державної адміністрації, який, на відміну від керівників районних та обласних державних адміністрацій, займає цю посаду за законом, а отже, відповідні конституційні повноваження Президента України щодо призначення та звільнення таких керівників у місті Києві набувають чисто формального характеру.

Не узгоджується такий варіант виконавчого органу Київради і з наведеними вище положеннями Основного Закону України, а також з європейськими стандартами, передбаченими Європейською Хартією місцевого самоврядування, зокрема з принципом організаційної самостійності місцевого самоврядування.

На жаль, не вирішив цю проблему і Конституційний Суд України, хоча не раз і мав таку нагоду. Для прикладу досить послатися на його Рішення від 27 березня 1998 року №5-рп (справа про вибори в містах Києві та Севастополі)¹⁹⁵. Цим Рішенням була визнана неконституційною Постанова Верховної Ради України від 6 лютого 1998 року №81 в частині проведення виборів міських голів у містах Києві та Севастополі на загальних підставах, тобто згідно з чинним на той час Законом України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Мотивовано це було тим, що, на думку Суду, порядок проведення виборів вказаних посадових осіб у місті Києві та Севастополі, їх повноваження і взаємовідносини з місцевими державними адміністраціями мають бути врегульованими окремими законами про ці міста.

Відомо, що 15 січня 1999 року був прийнятий Закон “Про столицю України — місто-герой Київ”, в якому не передбачено якихось особливостей обрання Київського міського голови. Отже, виходить, що Київська територіальна громада має свою головну посадову особу, а територіальна громада міста Севастополя, якщо керуватися вказаною правовою позицією Конституційного Суду України, не має права це зробити, оскільки відповідний закон про місто Севастополь ще й до цього часу не прийнятий.

Але ж система органів місцевого самоврядування у містах, так само, як і порядок обрання територіальною громадою міського голови, прямо передбачені самою Конституцією України (див.: частина третя статті 140, частина друга статті 141), а її норми є нормами прямої дії (частина третя статті 8), тому будь-які особливості тут були б зайвими і недоречними. Про це йшлося і при обговоренні зазначеного питання на засіданні Конституційного Суду України, проте ця думка, на жаль, не була підтримана його більшістю.

Висловлена раз правова позиція не дозволила Конституційному Суду України її змінити і при розгляді інших справ стосовно міст Києва та Севастополя. Найбільш яскраво

¹⁹⁵ Див.: Вісник Конституційного Суду України.— 1998.— №2.— С. 33–36.

це проявилось в його Рішенні від 25 грудня 2003 року №21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві). У цьому Рішенні, зокрема, зазначається таке: “Створення в місті Києві **єдиного в організаційному відношенні** органу, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади, і який з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування є підзвітний і підконтрольний відповідній раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади — також підконтрольний відповідним органам виконавчої влади, відповідає положенням частин першої, другої статті 118, частин першої, другої статті 140 Конституції України”¹⁹⁶. Така ж сама позиція Конституційного Суду України проведена і в його Рішенні від 13 жовтня 2005 року №9-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва)¹⁹⁷.

Отже, Конституційний Суд України, здавалося б, поставив тут крапку, оскільки його рішення є остаточними і не підлягають оскарженню. Проте це зовсім не означає, що сьогодні ці рішення не можуть бути предметом науково-критичної оцінки у зв'язку з підготовкою проекту нової редакції Конституції України, ініційованої Президентом України.

Звернемося тепер до спеціальної літератури, в якій теж накопичено певний інтелектуальний потенціал, в тому числі і з проблеми, яка порушена в цій публікації. Так, наприклад, можна безостережно погодитися з думкою одного з провідних вітчизняних конституціоналістів В. Борденюка про те, що вихідною методологічною основою, на якій мають визначатися особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в містах Києві та Севастополі, має бути визначено принцип, за яким їх жителі не повинні мати менше прав на участь у місцевому самоврядуванні, ніж жителі інших міст. Можна також погодитися і з іншими твердженнями цього автора, зокрема з його думкою про те, що наявність у Конституції України спеціальних норм, які передбачають можливість визначати вказані особливості, не повинні зводитися до вільного встановлення винятків із загальних правил, встановлених Конституцією, що за змістом відповідних положень її статей 140 та 141 система місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі повинна включати такі елементи, як територіальна громада, міська рада, її виконавчий орган та міського голову¹⁹⁸.

Проте і цей автор виступає проти “примітивного” (за його визначенням) відтворення у містах Києві та Севастополі паралельних структур управління у вигляді місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад, тобто схвально відноситься до їх організаційного поєднання в одному органі, яким є сьогодні Київська державна адміністрація. Чим же аргументується така позиція? — Тим, що, на його переконання, як перші, так і другі створюються для виконання одних і тих же функцій державної виконавчої влади, а тому жодне розмежування їх повноважень, яким би досконалим воно не було, тут не допоможе.¹⁹⁹

З огляду на надзвичайну дискусійність такого твердження, спробуємо тут зупинитися на деяких важливих з методологічної точки зору питаннях. Що таке державне управління? — Процес реалізації **державно-владних** повноважень **державними органами** та їх посадовими особами. Що таке місцеве самоврядування (самоуправління)? — Теж процес реалізації **владних** повноважень, але **не державними** за своєю природою **суб'єктами**:

¹⁹⁶ Вісник Конституційного Суду України. 2003.— №6.— С. 45–46.

¹⁹⁷ Вісник Конституційного Суду України. 2005.— №5.— С. 55–56.

¹⁹⁸ Див.: Борденюк В.І. Міське самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії.— К.: Парламентське видавництво, 2007.— С. 209–211.

¹⁹⁹ Там само.— С. 215, 217.

територіальними громадами (територіальними спільнотами громадян) та тими органами, які їх представляють — органами місцевого самоврядування.

У вітчизняній науці конституційного права є два підходи до розуміння природи тих владних повноважень, процесом реалізації яких є місцеве самоврядування: громадівський і державницький.

Прихильники громадівського підходу вважають, що коріння зазначених повноважень знаходиться в самій громаді, в її природних правах, які держава лише визнає і гарантує, або ж у так званій муніципальній (місцевій, самоврядній) владі, яка, на їх думку, є автономною щодо державної публічної владою — владою територіальної громади²⁰⁰.

Прихильники ж державницького підходу вважають громадівську концепцію витвором фантазії теоретиків природного права й розглядають місцеве самоврядування як процес реалізації **децентралізованих державно-владних** повноважень не державними за своєю природою суб'єктами — територіальними громадами та органами місцевого самоврядування.

По-різному вирішується питання про територіальний рівень, на якому має здійснюватися місцеве самоврядування. З позиції прихильників громадівської концепції — це так звані “природні” територіальні одиниці, якими є, на їх думку, лише села, селища та міста. З точки ж зору прихильників державницької концепції місцеве самоврядування може здійснюватися також і на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях, а також на рівні районів у великих містах.

З двох розглянутих тут концептуальних підходів, на моє переконання, найсучаснішим, європейським є державницький. Його основні ідеї втілено в Європейській Хартії місцевого самоврядування та Всесвітній Декларації місцевого самоврядування. Відповідно до цих міжнародно-правових актів місцеве самоврядування визначається як право та реальна здатність місцевих властей (органів місцевого самоврядування) самостійно “регламентувати значну частину державних справ і управляти нею”, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення (ст. 3 Хартії). Територіальний рівень, на якому має діяти місцеве самоврядування, — це, передусім, ланки, що наближені до громадян, а також ланки середнього та регіонального рівнів, відповідно до наявного в кожній країні порядку (ст. 2 Декларації).

На цій концептуальній основі, як видається, і слід було б підходити до місцевого самоврядування як при прийнятті чинної Конституції України, так і при підготовці її нової редакції²⁰¹.

В. Борденюк, як і автор цієї публікації, є прихильником державницького підходу до розуміння природи місцевого самоврядування, оскільки розглядає його як демократичну форму децентралізації державного управління. Однак з його твердженням про те, що органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади створюються для виконання одних і тих же функцій державної виконавчої влади, не можна погодитися. Звернемося знову-таки за доказами до філософської науки, зокрема так званої теорії соціальної діяльності.

Згідно з цією теорією будь-яка соціально-політична інституція (в нашому випадку орган місцевого самоврядування, місцева державна адміністрація) не може розглядатися як дійсність, вона повинна розглядатися як діяльність. Будь-яка ж соціальна діяльність є

²⁰⁰ Див. докладніше: Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. — К.: Атіка, 2007. — С. 36 та ін.

²⁰¹ Див. докладніше: Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання. — К.: Алерта, 2005; Корнієнко М. Місцеве самоврядування як конституційний інститут: яким воно має бути // Аспекти самоврядування. — 2006. — №2 (34). — С. 14–16.

складним структурованим поняттям, яке виступає в єдності таких елементів, як її цільова і предметна орієнтація, а також вироблені практикою способи здійснення.

Ось чому будь-яка соціальна діяльність є явище об'єктивно-суб'єктивне. Воно викликається потребами об'єкта (закономірностями розвитку суспільства і держави, окремих сфер і галузей суспільного та державного життя) і здійснюється у виробленій практикою людства об'єктивній формі (шляхом використання різних способів впливу на об'єкт). Разом з тим багато в чому це явище залежить і від того суб'єкта, який намагається здійснювати цю діяльність, від тих цілей і завдань, які покладені на цей суб'єкт.

Що ж стосується наукової категорії “функція” (від лат.: *functio* — виконання, звершення), то вона застосовується в юриспруденції саме для характеристики діяльності того чи іншого правового явища чи інституту (держави, органу) і вживається при характеристиці або **належного** в цій діяльності (цілей, завдань, властивостей, ролі, призначення), або ж **суцього**, тобто самої реальної діяльності (її напрямів, видів, способів здійснення тощо).

У 90-ті роки автором цієї публікації з позиції теорії соціальної діяльності та на основі науково-критичного аналізу спеціальної літератури було зроблено спробу дати визначення функцій місцевих рад як таких сторін змісту їх діяльності, в яких опосередковується цільова та предметна орієнтація цієї діяльності, а також способи її здійснення, тобто як належне, так і суще у діяльності вказаних органів.

Була запропонована також не лінійна, як до того було прийнято в юридичній науці, а об'ємна (ешелонована) модель цих функцій, основними елементами якої є так звані **функції-цілі** (або суб'єктні), **функції-напрями** (або об'єктні) та **функції-способи** (або технологічні)²⁰².

Тут слід зазначити, що певною новелою є, зокрема виділення так званих функцій-цілей, які тісно пов'язані з відповідним суб'єктом, з тими цілями і завданнями, які покладаються суспільством та державою на цей суб'єкт. Адже всі дослідники функцій (держави, її органів, органів місцевого самоврядування) схильні відносити цілі і завдання за межі діяльності, а отже, і за межі функцій²⁰³.

Автор цієї публікації підтримує висловлене у спеціальній літературі положення про те, що ціль, так само, як і предметна орієнтація всякої діяльності, є невід'ємним структурно-функціональним її компонентом, що саме ціль виступає в якості інтегруючого, системоутворюючого фактора будь-якої діяльності, який об'єднує всі її компоненти. Ціль, зазначає Н. Тарасенко, не просто початок діяльності чи її підсумкові результати, а своєрідне “обертання” початку та кінця, унаслідок чого ціль не зникає в матеріалі і продукті діяльності, а набуває значення ідеального образу внутрішнього змісту предметних та особистісних компонентів цієї діяльності²⁰⁴.

Отже, якщо тепер ми будемо розглядати органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади як різновиди соціально-корисної діяльності, то закономірно прийдемо до висновку, що вони покликані здійснювати різні функції-цілі. Органи місцевого самоврядування, як відомо, покликані представляти відповідні територіальні громади та здійснювати від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Місцеві ж органи виконавчої влади як невід'ємні елементи її вертикалі — здійснювати цю владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі.

²⁰² Див. докладніше: Корнієнко М. Функції Рад як наукова категорія // Радянське право.— 1990.— №4.— С. 60–63.

²⁰³ Див., наприклад, Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні.— К.: 2003.— С. 27–73.

²⁰⁴ Див.: Тарасенко Н.Ф. Природа, технологія, культура. Філософсько-мировоззренческий аналіз.— К.: Наукова думка.— 1985.— С. 32.

Різними є й об'єктні функції (функції-напрями) вказаних інституцій. Основним об'єктом, на який спрямована діяльність органів місцевого самоврядування, є, як відомо, питання місцевого значення, тобто ті, що випливають з необхідності забезпечення колективних потреб відповідних територіальних громад. Основним об'єктом місцевих державних адміністрацій є вирішення питань загальнодержавного значення, зокрема забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України, інших органів виконавчої влади, а також виконання державних програм соціально-економічного та культурного розвитку, законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян тощо (стаття 119 Конституції України).

Стосовно ж технологічних, або так званих функцій-способів (прогнозування, планування, організація, координація, нагляд, контроль і перевірка виконання, облік та ін.), то й ці функції досить легко розмежовуються між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Адже кожен з них має застосовувати ці способи керівного впливу лише на безпосередньо підпорядковані або підзвітні і підконтрольні йому об'єкти.

На закінчення хотілося б зазначити, що однією із причин того, що Верховна Рада України, Конституційний Суд України та науковці доволно розуміють передбачені Конституцією України “особливості здійснення” місцевого самоврядування та виконавчої влади в містах Києві та Севастополі, є певний вплив на них Конституційного Договору²⁰⁵, згідно з яким вказані особливості визначалися як “**особливості організації і функціонування**”.

Проте **здійснення** (тобто функції) та **організація** — це різні терміни, які використовуються як назви різних правових категорій: термін **здійснення** означає виконувати, робити щось, запроваджувати у життя, а термін **організація** — структура, будова чогонебудь²⁰⁶.

Отже, з огляду на те, що основною проблемою, яка заважає розвитку місцевого самоврядування, є недостатнє розмежування їх функцій з функціями місцевих державних адміністрацій, у процесі конституційної реформи слід відмовитися від організаційного поєднання цих органів, як це зроблено у місті Києві. Для цього не потрібно видумувати якийсь свій український “велосипед”. Адже у такій близькій за своїм політичним устроєм для України країні, як Франція, на рівні її столиці діють і органи місцевого самоврядування (комунальна рада, мерія на чолі з мером) та місцевий орган виконавчої влади в особі префектури міста Парижа та його префекта. Є певний аналог для запозичення і в самій Україні. Для цього досить звернути увагу на ті взаємовідносини, які існують між органами Автономної Республіки Крим (Верховною Радою, Радою міністрів) та Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим.

Що ж стосується міста Севастополя, в якому органи місцевого самоврядування та виконавчої влади вже майже 12 років після прийняття Конституції України побудовані та діють відповідно до Конституційного Договору, який втратив свою чинність, то подібна практика не витримує ніякої критики. Проте це вже тема окремої публікації.

²⁰⁵ Див.: Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.— К.: 1995.

²⁰⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). Укладач і голов. ред. В.Т. Бусел.— К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005.— С. 455, 853.

3. Доктрина конституційної юстиції

Ю. Барабаш

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Проведення конституційної реформи поставило перед юридичної громадськістю цілу низку нагальних питань, одним із найпроблемніших з яких є питання об'єкта регулювання Основного Закону. Так, фахівцями та політиками досить гостро ставиться питання про необхідність проведення під час конституційного реформування ревізії положень про конституційні права і свободи, насамперед соціально-економічні. Стверджується, що існуючий на сьогодні каталог цього різновиду основних можливостей людини не тільки не сприяє забезпеченню нормального функціонування особи, але й завдає суттєвої шкоди становленню конституціоналізму в нашій державі через стійке несприйняття населенням Конституції як акта, що здатен задовольнити їх головні потреби в соціально-економічній сфері. Не погодитись із твердженням про те, що реалізація і захист переважної більшості позитивних прав, закріплених в Конституції України, протягом усіх 12 років дії Основного Закону характеризуються виключно з негативної сторони, досить важко. Низький матеріальний рівень життя громадян, велике безробіття, відсутність у переважної більшості українців належного житла — все це та інші обставини сприяють усвідомленню вищезазваної тези про меншовартість конституційних соціально-економічних прав практично як аксіоматичної. Тому все частіше зі шпальт наукової періодики лунають думки про необхідність ревізії конституційних положень, які стосуються соціально-економічних прав шляхом спрощення підходів до їх регламентації.

Досить показово в цьому відношенні є позиції В. Речицького, який вважає, що “всюди, де йдеться про соціально-економічні права, Конституція України могла б дублювати формулу: “Держава зобов'язується в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах всіх наявних ресурсів і можливостей для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення цього права усіма належними способами”. “Такий підхід, — продовжує В. Речицький, — до соціально-економічних прав дозволить зробити конституційний текст реалістичним, оскільки соціально-економічні права тлумачаться тут як напрямки зусиль у відповідній сфері”²⁰⁷.

Дійсно така постановка питання заслуговує на увагу. Адже розвиток вітчизняного конституціоналізму в частині гарантування соціально-економічних прав, відверто говорячи, опинився в досить складній ситуації. Мова йде про розходження формально закріплених нормативних приписів про названі позитивні права в Конституції України із реальними економічними можливостями Української держави по їх забезпеченню. І таке розходження ілюстративно проглядається в практиці діяльності органу, що покликаний охороняти Конституцію та забезпечувати неухильне дотримання її приписів усіма суб'єктами права — Конституційного Суду України. Так, за підрахунками А. Селіванова, “найбільша кількість рішень, прийнятих Конституційним Судом України (18 рішень), присвячена захисту прав громадян на соціальний захист та забезпечення достатнього життєвого рівня”²⁰⁸.” При цьому в багатьох випадках орган конституційної юрисдикції був по-

²⁰⁷ Речицький В.В. До стратегії розвитку Української Конституції // Стратегічні пріоритети.— 2008.— №2(7).— С. 164.

²⁰⁸ Селіванов А.О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади.— К.: Ін Юре, 2008.— С. 69.

слідовним у відстоюванні позиції, відповідно до якої Держава, незважаючи на наявні у неї матеріально-фінансові ресурси, повинна була забезпечувати існування всіх перерахованих в Основному Законі гарантій соціально-економічних прав, зокрема таких, як безкоштовне надання житла соціально незахищеним громадянам (ч. 2 ст. 47), збереження існуючої мережі закладів охорони здоров'я та безоплатність медичної допомоги (ч. 3 ст. 49), безоплатність освіти (ч. 3 ст. 53) тощо.

Так, зокрема, питання оплати послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, неодноразово були предметом окремого розгляду Конституційним Судом. В одному із своїх рішень з цього приводу Суд зазначив, що “вихід з критичної ситуації, яка склалася з бюджетним фінансуванням охорони здоров'я, не в запровадженні практично необмеженого переліку платних медичних послуг, а в зміні відповідно до названих положень Конституції України концептуальних підходів до розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права на медичну допомогу,— розробці, затвердженні та впровадженні відповідних загальнодержавних програм, в яких був би чітко визначений гарантований державою (у тому числі державним фінансуванням) обсяг безоплатної медичної допомоги всім громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, запровадженні медичного страхування та ін.” (абз. 11 п. 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 25.11.1998 р. №15-рп/98 (справа про платні медичні послуги).

При цьому маємо відмітити, що в багатьох випадках орган конституційної юрисдикції, аргументуючи свої правові позиції з питань гарантування соціально-економічних прав, звертав увагу на таку важливу засаду конституційного ладу, як проголошення нашої держави соціальною (ст. 1 Конституції України). Так, приймаючи рішення у справі про пільги (Рішення від 6 липня 1999 року №8-рп/99), Конституційний Суд України відмітив, що “Україна як соціальна держава взяла на себе зобов'язання щодо соціального захисту громадянина, забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї тощо”; “Позбавлення членів сім'ї працівника міліції чи особового складу державної пожежної охорони права на житлово-комунальні пільги, якими вони користувались протягом усього періоду перебування останнього на службі в міліції чи державній пожежній охороні, у разі його звільнення за віком, через хворобу чи за вислугою років означало б не лише суттєве обмеження прав особи, звуження їх змісту та обсягу, а й дискримінацію непрацездатних, приниження людини, зневажання її честі й гідності, повагу до яких закріплено на конституційному рівні” (абз. 2, 3 п. 3 мотивувальної частини Рішення).

Таке розуміння переважної більшості позитивних прав, закріплених в Конституції, можемо спостерігати і в інших рішеннях цього органу конституційної юрисдикції. При цьому Суд практично кожного разу, коли стає на захист вказаних позитивних прав, застосовує ще одну досить суперечливу конституційну норму про неможливість звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод (ч. 3 ст. 22 Конституції), розповсюджуючи цю норму і на права громадян, які містяться в поточному законодавстві. Як приклад, відновлення Судом пільг та компенсацій цілій низці працівників бюджетної сфери, інвалідам і ветеранам, що були скасовані через прийняття Закону України “Про Державний бюджет на 2004 рік” (див. Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. №20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій).

Таким чином можемо констатувати, що сучасна українська конституційно-правова політика в сфері захисту соціально-економічних прав громадян базується на формальному захисті таких позитивних прав при реальній відсутності економічних та матеріально-фінансових гарантій у реалізації цих прав з боку держави. Тобто є всі підстави для поширення серед науковців та політиків поглядів щодо ревізії конституційних положень, які стосуються соціально-економічних прав, у бік зменшення гарантій їх реалізації чи викладення подібних гарантій у досить абстрактній формі.

Натомість ми застерігаємо, що, пішовши виключно таким шляхом, ми можемо завдати суттєвої шкоди соціальному значенню Основного Закону та його політико-правовій ролі у відбудові української державності та становленні в нашій країні громадянського суспільства. І причин для цього декілька. По-перше, ми не тільки не ліквідуємо проблем із захистом соціально-економічних потреб громадян, а навпаки — лише посилимо їх незахищеність через скасування навіть формальних зобов'язань вищих органів влади щодо захисту соціально-економічних прав громадян. По-друге, тим самим зменшимо і без того низький рівень довіри і поваги пересічних громадян до Основного Закону.

При цьому ми можемо погодитись із тим, що радикальні кроки на шляху перегляду конституційно-правової політики в сфері закріплення та захисту соціально-економічних прав громадян потенційно здатні дати і свої певні позитивні наслідки. Як, наприклад, зменшення спекулятивності навколо цього питання в українському політикумі. Однак, знову ж таки, в такому разі ми залишаємо громадянина сам на сам зі своїми матеріальними потребами.

В цьому контексті відмічаємо наявність широкого переліку соціально-економічних прав в текстах Основних Законів країн західної демократії. Достатньо подивитися на Преамбулу Конституції Франції 1946 р., яка є складовою чинної Конституції 1958 р. Зокрема, в ній містяться такі положення, як гарантування суспільної безкоштовної та світської освіти всіх ступенів, охорони здоров'я, матеріального забезпечення, відпочинок та дозвілля, матеріальний захист соціально незахищених верств населення. Про значущість цих конституційних положень свідчить практика діяльності Конституційної ради Франції. Так, в одному зі своїх рішень цей орган конституційної юрисдикції вказав на неможливість повного скасування системи соціального забезпечення чи ліквідації одного із його елементів без відповідного порушення Конституції²⁰⁹.

В цьому контексті варто звернути увагу на правові позиції органів конституційної юстиції країн Східної Європи відносно змісту конституційних гарантій соціально-економічних прав. Візьмемо для прикладу Польщу, в Конституції якої, як і в нашому Основному Законі, закріплений широкий перелік соціально-економічних прав (ст. 64–72). Так, відповідно до ч. 1 ст. 67 Конституції Польщі громадяни мають право на соціальне забезпечення у випадку непрацездатності внаслідок хвороби або інвалідності, а також при досягненні пенсійного віку. З приводу гарантування подібних соціальних прав Конституційний Трибунал Польщі неодноразово висловлював правові позиції, які свідчать про сприйняття ним концепції позитивних прав у спосіб, відображений у ч. 1 ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права 1966 року.

Сприйняття Трибуналом цієї концепції можна проілюструвати наступними правовими позиціями Трибуналу. В одному із рішень з приводу гарантування права на охорону здоров'я Трибунал зазначив, що такі гарантії “не слід розуміти як повне зняття з громадян турботи про охорону здоров'я, звільнення їх від передбачливості, турботливості та економії, а також повного перенесення на державу всього ризику несприятливих для громадян явищ”²¹⁰. В іншому рішенні була висловлена позиція, відповідно до якої після прийняття Конституції 1997 року у питанні про соціальні права “конституційне регулювання ще більш виразно вказує на широку свободу дій, залишену парламенту”, при цьому “законодавець повинен обирати рішення, які він вважає оптимальними з точки зору потреб громадян, а також потреб соціального розвитку країни”²¹¹. До речі, подібний доктринальний

²⁰⁹ Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности.— М.: Прогресс, 1993.— С. 269.

²¹⁰ Гарлицкий С. Польский Конституционный Трибунал и социальные права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.— 2000.— №1.— С. 159.

²¹¹ Гарлицкий С. Польский Конституционный Трибунал и социальные права.— С. 160.

підхід у питаннях соціального захисту громадян характерний і для рішень органів конституційної юрисдикції інших європейських країн.

В цьому контексті варто ще раз приділити увагу позиції вітчизняного органу конституційної юрисдикції стосовно конституювання та захисту соціально-економічних прав. Раніш ми вже відмічали, що проголошений соціальний характер Української держави дозволяє вітчизняним суддям виправляти дії Уряду та інших вищих органів влади в частині забезпечення соціальних потреб громадян відповідно до сформульованих в Конституції гарантій. Серед останніх рішень, в яких можна знайти підтвердження сприйняття Конституційним Судом концепції можливості судового захисту соціальних прав, можна вказати на Рішення у справі про соціальні гарантії від 9 липня 2007 року №6-рп/2007. Зокрема, суд зазначив, що “утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 68 Конституції України вони є загальнообов’язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання державою своїх соціальних зобов’язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави” (п. 3.2 мотивувальної частини рішення).

Слід звернути увагу на той факт, що Конституційний Суд неодноразово висловлювався відносно того, що саме виключно держава має вживати заходів щодо всебічного гарантування соціально-економічних прав громадян навіть у тих випадках, коли йдеться про гарантії “місцевого” значення (рівня). Так, у Рішенні у справі про доступність і безоплатність освіти від 4 березня 2004 року №5-рп/2004 суд відмітив: “Щодо порушеного у конституційному поданні питання про збереження мережі дошкільних навчальних закладів, у тому числі недержавних і некомунальних, за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів, то, як вважає Конституційний Суд України, забезпечення доступності та безоплатності дошкільної освіти покладено на державу лише щодо навчальних закладів державної і комунальної форм власності” (ч. 3 ст. 53 Конституції України) (абз. 4 п. 5 мотивувальної частини рішення). Тобто можемо на основі цього та інших рішень зробити висновок про формування конституційної доктрини виключної відповідальності держави за гарантування соціальної захищеності громадян. При цьому доктринально визначена неможливість держави здійснювати певні маневри у питанні гарантування соціальних прав у бік зменшення ступеня (обсягів) такої гарантованості.

До того ж, навіть у тих випадках, коли формально питання тієї чи іншої сфери “соціальної” життєдіяльності людини знаходяться в компетенції органів місцевого самоврядування, держава залишає за собою питання гарантування реалізації таких соціальних потреб. Як, наприклад, це має місце відносно надання житлово-комунальних послуг, коли питання встановлення тарифів відносяться до повноважень виконавчих комітетів місцевих рад (пп. 2 п. “а” ч. 1 ст. 28 Закону “Про місцеве самоврядування”), тоді як компенсує відсутність у громадянина коштів для сплати за такі послуги держава²¹².

А отже, маємо ситуацію, коли органи місцевого самоврядування не мають змоги тримати тарифи на рівні нижчому, ніж економічно обґрунтовані, а держава при цьому через встановлення конституційних зобов’язань по забезпечення належного житла для кожного

²¹² Йдеться про субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. №848 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1997 р. №1050).

(ст. 48 Конституції України) не може ліквідувати чи зменшити субсидування житлово-комунальної галузі. В результаті отримуємо неузгоджені та економічно і соціально не-ефективні дії суб'єктів публічної влади із забезпечення такої важливої сфери життя.

Тобто з порядку денного жодним чином не знімається питання про ефективність подібних конституційних гарантій. Адже, як ми вже відмічали, нарікань відносно цього комплексу прав і свобод не менше, ніж до конституційних приписів, якими закріплюється статус вищих державних інституцій.

З приводу ревізії конституційних приписів про соціально-економічні права маємо відмітити своєрідність позиції, висловленої в проекті Концепції нової Конституції (Концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні), який був розроблений в межах діяльності Національної конституційної ради. “Мають бути підвищені конституційні гарантії реалізації та захисту конституційних прав і свобод, у тому числі через їх судовий захист. Насамперед соціальні та економічні права, на відміну від громадянських і політичних прав і свобод, потребують активного державного втручання для їх забезпечення. Необхідно сформулювати ці права у такий спосіб, щоб вони могли бути захищені у суді” (п. 5 розділу II)²¹³. Важко зрозуміти, що мали на увазі розробники цієї концепції з огляду на “тупіковість” ситуації із конституційного захисту соціальних прав і, в першу чергу, їх гарантій.

Вважаємо, що згадувана кардинальна ревізія конституційних положень у сфері соціально-економічних прав можлива лише за умов збільшення соціальної мобільності громадян і покращення ефективності та збільшення самостійності такої системи публічної влади, як місцеве самоврядування. При цьому збільшення мобільності можливе якраз через реформування місцевого самоврядування як інституту місцевого самоврядування. Точніше кажучи, до того часу, поки ми не розподілимо сфери відповідальності між державою та владними суб'єктами місцевого самоврядування у питанні гарантування та захисту соціально-економічних прав громадян, жодна кардинальна реформа конституційної системи соціально-економічних прав не дасть очікуваного результату. Дослідники стверджують, що ефективність американської системи урядування базується, насамперед, на тому, що “незважаючи на те, що масштаби діяльності національного уряду значно розширились (особливо у ХХ столітті), багато з проблем сфери суспільних служб — школи, безпека, санітарія, транспорт — залишаються у віданні урядів штатів і місцевих органів управління”²¹⁴. Тобто проблеми соціально-економічного характеру вирішуються громадянами, перш за все, за допомогою місцевих органів влади та через активну участь у їх діяльності та контролі за нею. Вважаємо, що саме таким шляхом, через розподіл відповідальності за соціальну захищеність громадян між державою та інститутами місцевого самоврядування, має розвиватися вітчизняна конституційно-правова політика в сфері соціально-економічних прав громадян.

Однак при цьому відмічаємо відсутність належних умов для застосування інститутів місцевого самоврядування по забезпеченню соціальних потреб громадян. Насамперед, через незрозумілу надмірну політизацію місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної виборчої системи при обранні депутатів таких рад. З цього приводу вже неодноразово підіймалось питання про ту шкоду для розвитку місцевого самоврядування, яку завдали ці експерименти із порядком обрання членів представницьких органів місцевого самоврядування. Наразі, говорячи про комплексність підходу при вирішенні питання

²¹³ Концепція нової Конституції [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ua.glavred.info/archive/2008/04/23/190045-9.html>.

²¹⁴ Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом.— М.: Прогресс-Универс, 1994.— С. 37.

про реформу інституційного механізму захисту та забезпечення соціально-економічних прав громадян, маємо застерегти, що користь від таких дій може бути лише тоді, коли відповідні реформи будуть мати місце в самому місцевому самоврядуванні з точки зору відновлення статусу його інститутів як таких, що максимально наближені до населення, та запровадження широкого арсеналу засобів і форм участі громадськості у виробленні управлінських рішень на місцевому рівні та контролю за діяльністю владних інституцій з боку територіальних громад.

На цьому ж етапі ситуацію із можливостями по забезпеченню соціальних потреб громадян може частково виправити Конституційний Суд, якщо візьме на себе сміливість і скоординує відповідну конституційну доктрину в частині гарантування соціально-економічних прав, передбачивши можливість маневру для владних структур корегувати свою соціальну політику з урахування складнощів у економічному розвитку нашої держави. Звичайно ж, що при цьому мають бути чітко окреслені та захищені положення, що визначають “сутність” (яка залишається поза межами втручання законодавця) та “оболонку” (те, що піддається законодавчому оформленню) кожного із конституційних прав і свобод”²¹⁵.

²¹⁵ Гарлицкий С. Польский Конституционный Трибунал и социальные права.— С. 158.

“Конституційна юстиція змушена була шукати своє місце в конфліктному і розділеному суспільстві...”

(Бланкенгель А. “Детство, отрочество, юность” российского Конституционного Суда”. — М.: 1996. — 122 с.)

КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ І ЗАКОННІСТЬ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНІ ІНСТИТУТИ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ: СПІВВІДНОШЕННЯ І РОЗМЕЖУВАННЯ

1. Проблема співвідношення правових категорій конституційності та законності при здійсненні конституційного контролю в практичній роботі Конституційного Суду України є досить актуальною та потребує відповідного поглибленого дослідження.

При вирішенні питань про відкриття чи відмову у відкритті конституційного провадження Конституційний Суд України насамперед з'ясовує підвідомчість йому питань, які порушуються у конституційному поданні для відмежування від компетенції інших судів або органів. Встановлення меж предметної компетенції (юрисдикції) Конституційного Суду України становить значний науковий і практичний інтерес, тому розробка цієї проблеми може сприяти ефективнішому здійсненню конституційного судочинства²¹⁶.

Поняття конституційного контролю визначається як особливий вид правоохоронної діяльності в державі, який полягає в перевірці відповідності законів та інших нормативних актів конституції країни²¹⁷.

У сфері конституційного контролю вирішується комплекс конкретних, багатоманітних і важливих завдань: перевірка, виявлення та усунення невідповідності конституції різних актів, розв'язання спірних питань, які мають конституційне значення. Конституційний контроль може бути попереднім або наступним. При попередньому контролі нормативно-правовий акт²¹⁸ перевіряється до вступу його в силу, а при наступному — розповсюджується на діючі акти²¹⁹.

За весь період роботи Конституційним Судом України в порядку попереднього конституційного контролю розглянуто 18 справ про надання висновків щодо відповідності Конституції України законопроектів про внесення змін до Основного закону держави. При цьому Судом здійснювалася перевірка, чи не передбачають запропоновані зміни скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та чи не спрямовані вони на ліквідацію незалежності або на порушення територіальної цілісності України (стаття 157 Конституції України).

Також Суд у цих справах перевіряв, чи додержано вимоги статті 158 Конституції України, згідно з якою “законопроект про внесення змін до Конституції України, який

²¹⁶ Кампо В.М. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України. — Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — №4. — С. 91–92.

²¹⁷ Большой юридический словарь (Под редакцией Сухарева А.Я., Зорькина В.Д.). — М.: ИНФРА, 1997. — IV. — 790 с.

²¹⁸ При цьому слід мати на увазі, що Конституційним Судом України розмежування правових актів проводиться на нормативно-правові акти і правові акти індивідуальної дії за загальновизнаними юридичною наукою критеріями.

²¹⁹ Здійснення судового контролю щодо нормативних актів, які втратили чинність або на момент розгляду вичерпали свою дію, — тема для окремого дослідження.

розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту”.

При розгляді такої категорії справ Судом перевірялася лише конституційність запропонованих у законопроектах змін, тобто відповідність статтям 157, 158 Конституції України.

Лише на п'ятому році свого існування Конституційним Судом України започатковано попередній контроль конституційності міжнародних договорів. Розглядаючи справу про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, Конституційний Суд України зазначив, що у ряді статей Статуту конкретизується доповнюючий національну систему правосуддя характер Міжнародного кримінального суду, зокрема він приймає до свого провадження справи не тільки за зверненням держави-учасниці, а й з власної ініціативи, коли держава, під юрисдикцією якої перебуває особа, підозрювана у вчиненні передбаченого Статутом злочину, “не бажає або не здатна проводити розслідування чи порушити кримінальне переслідування належним чином”. Отже, на відміну від міжнародних судових органів, передбачених частиною четвертою статті 55 Конституції України, які за своєю природою є допоміжними засобами захисту прав і свобод людини і громадянина, Міжнародний кримінальний суд доповнює систему національної юрисдикції. Виходячи з цього положення абзацу десятого, преамбули та статті 1 Статуту були визнані Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції України²²⁰.

На відміну від деяких моделей класифікації предметної компетенції конституційних судів (Білорусь, Казахстан, Естонія) в Україні попередній конституційний контроль здійснюється лише стосовно законопроектів про внесення змін до Конституції України та міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

Так, Декретом Президента Республіки Білорусь від 26 червня 2008 року №14 передбачено, що Конституційний Суд Республіки Білорусь здійснює обов'язковий попередній контроль всіх законів, прийнятих Палатою представників Національних зборів Республіки Білорусь до їх підписання Президентом Республіки Білорусь. На підставі цього Декрету доповнено Регламент Конституційного Суду Республіки Білорусь статтею 43², яка закріплює особливості розгляду питань щодо перевірки конституційності законів у порядку обов'язкового попереднього контролю²²¹. В Естонії Президент ініціює у судовій колегії конституційного нагляду Державного суду також попередній конституційний контроль законів (стаття 107 Конституції Естонської Республіки)²²². Відповідно до пункту 2 частини першої статті 4 Закону Естонської Республіки “Про судочинство в порядку конституційного нагляду” від 5 травня 1993 року Державний суд розглядає, зокрема, відповідність Конституції не оприлюднених, згідно зі статтею 107 Конституції, і таких, що не набрали силу законів²²³.

Статтею 72 Конституції Республіки Казахстан передбачено, що Конституційна Рада розглядає до підписання Президентом прийняті Парламентом закони на їх відповідність Конституції Республіки²²⁴.

²²⁰ Висновок Конституційного Суду України №3-в/2001 від 11 липня 2001 року // Вісник Конституційного Суду України.— 2001.— №4.— С. 35–44.

²²¹ Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь.— 2008.— №2.— С. 6–7.

²²² Ведомости Эстонской Республики.— 1992.— №26.— С. 349.

²²³ Правовые акты Эстонии.— 1993.— №24.— С. 435.

²²⁴ Казахстанская правда.— 1995, 8 сентября.

Конституційний Суд України у переважній більшості справ перевіряє на конституційність нормативно-правові акти в порядку наступного конституційного контролю, тобто після прийняття відповідного акта.

Всього за період 1997 року та 9 місяців 2008 року в порядку наступного конституційного контролю прийнято 175 рішень, із них 91 рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів, 84 рішення про офіційне тлумачення правових актів. Прийнято 88 ухвал про припинення провадження та 516 ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження.

Із числа зазначених рішень лише за період роботи Суду в оновленому складі (2006 рік та 9 місяців 2008 року) прийнято 31 рішення, у тому числі 19 рішень щодо відповідності Конституції України та 12 — про офіційне тлумачення правових актів. За цей же час прийнято 48 ухвал про припинення та 87 ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження (всього — 135 ухвал).

Аналіз підстав припинення провадження та відмови у відкритті конституційного провадження за період 2006 — 9 місяців 2008 років показав, що із загального числа — 79 ухвал винесено з мотивів невідомості Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні (пункт 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України”), що становить 58,8 відсотків, тобто більше половини від всіх ухвал за цей період. Невідомість питань, порушених у конституційних поданнях, полягає в основному в тому, що суб’єктами права на конституційне подання оспорується питання законності, а не конституційності правових актів, або у зв’язку з необхідністю законодавчого унормування чи усунення неузгодженостей в законах України. Це свідчить про актуальність питань, пов’язаних з розмежуванням конституційності та законності.

2. У процесі розгляду справ конституційного провадження Конституційний Суд України має надавати оцінці відповідні положення правових актів, аналізувати конституційні норми в їх системному зв’язку для забезпечення прийняття об’єктивних, законних і справедливих рішень, виходячи із конституційних засад побудови правової системи, які полягають у тому, що закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Конституційність закону чи іншого нормативно-правового акта — це їх відповідність Конституції України.

В Україні, так само як у конституційному законодавстві більшості країн СНД та Балтії (Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Естонія та ін.), склалася система перевірки органами конституційної юрисдикції відповідності нормативно-правових норм Конституції. Конституційний контроль здійснюється шляхом перевірки нормативно-правових актів із точки зору їх відповідності основному закону країни²²⁵.

Конституцією (стаття 152) та Законом України “Про Конституційний Суд України” (стаття 15) встановлюються підстави для прийняття рішення Конституційним Судом щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах. Такими підставами виступають: невідповідність Конституції України; порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

Невідповідність закону Конституції України належить розуміти як протиріччя змісту норми закону нормам Конституції. У цьому випадку шляхом аналізу тексту встановлюється наявність в оцінюваній нормі положень, що знаходяться в протиріччі з нормами Конституції. Саме ця підстава в основному застосовується у практиці роботи Конституційного Суду України при вирішенні питань щодо конституційності правових актів.

²²⁵ Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов под ред. М.А. Митюкова.— М.: Издательство “Зерцало”, 1998.— С. 51.

Критерієм конституційності закону також є відповідність процедури прийняття, підпису, оприлюднення і введення в дію оцінюваного закону вимогам Конституції України, що означає наявність належного суб'єкта законодавчої ініціативи, кворуму, своєчасне опублікування в офіційному джерелі, а також вимога належної форми нормативного акта, який може приймати належний орган влади.

Виходячи з цього, термін “конституційність” як головна складова процесуального інституту конституційного контролю не викликає проблем щодо його праворозуміння. Це не в останню чергу зумовлено його однозначним змістовним наповненням. Тому навіть на побутовому рівні зрозуміло, що мова йде про відповідність Конституції будь-яких нормативно-правових актів і дій органів державної влади і окремих посадовців. До того ж, сам Основний Закон дає визначення цього процесуального інституту конституційного контролю, закріплюючи положення, що до повноважень Конституційного Суду України належить 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 (частина друга статті 147, стаття 150).

Цією конституційною нормою закріплюється загальновизнана ієрархія основних нормативно-правових актів, що видаються у державі.

Верховенство нормативно-правових актів у наведеній системі забезпечується іншими конституційними нормами. Зокрема, частиною другою статті 8, в якій закріплено, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Укази і розпорядження Президента України повинні видаватись на виконання Конституції і законів України (частина третя статті 106). Відповідно до частини третьої статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності крім конституційних норм і законів України керується також указами Президента України та постановами Верховної Ради України.

Певні обмеження для всіх підзаконних актів встановлені переліком питань, які повинні визначатися виключно законами України (стаття 92 Конституції України).

Наведене конституційне унормування дає підстави для висновків, що конституційний контроль розповсюджується лише на закони²²⁶ і підконституційні нормативні акти²²⁷ перелічених суб'єктів, і не може бути здійснений Конституційним Судом України щодо відповідності законам України актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Аналіз конституційних положень свідчить про те, що в Україні під контроль органу конституційної юрисдикції не підпадають підзаконні нормативні акти на їх відповідність законам. Це правило закріплено статтею 14 Закону України “Про Конституційний Суд

²²⁶ Незважаючи на наявність правової позиції Конституційного Суду України у справі про відмову у відкритті конституційного провадження за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, Закону України “Про внесення зміни до розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення”, Закону України “Про Конституційний Суд України” від 5 лютого 2008 року №6-у/2008, зберігається дискусійність щодо меж і можливостей наступного конституційного контролю відносно законів України про внесення змін до Конституції України. Визначення з цього питання можливе за рахунок подальшої практики конституційного судочинства.

²²⁷ Словосполучення (інститут) “підконституційні нормативно-правові акти” у сучасній доктрині досліджений недостатньо повно. Він активно підтримується суддею Конституційного Суду України Кампо В.М. Див.: В. Кампо. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України.— 2008.— №4.— С. 90–99.

України”, де зазначається, що до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим²²⁸ та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції²²⁹.

Цей постулат збагачений, реально підкріплений і розвинутий практикою конституційного судочинства, яка характеризується наступними статистичними даними.

№ п/п	Категорії ухвал	2006 рік	2007 рік	9 місяців 2008 року	Всього
I.	Загальна кількість ухвал про припинення та відмову у відкритті конституційного провадження	13	67	55	135
1.	Із них ухвал на підставі пункту 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” (непідвідомчість)	8	45	26	79
а)	у зв’язку з тим, що йдеться про законність, а не конституційність	3	24	10	37
б)	у зв’язку з необхідністю законодавчого унормування, усунення прогалин, неузгодженостей в законах	2	1	6	9
в)	у зв’язку з нечинністю правових актів	1	16	10	27
г)	з інших підстав	2	4		6

Слід зазначити, що законодавство деяких країн (Латвія, Литва, Азербайджан, Узбекистан, Білорусь) передбачає інші повноваження конституційного суду, зокрема Законом Республіки Білорусь “Про Конституційний Суд Республіки Білорусь” визначено, що Конституційний Суд, перевіряючи конституційність оспорюваного нормативного акта, встановлює відповідність його не тільки Конституції, а й “міжнародно-правовим актам, ратифікованим Республікою Білорусь, законам, декретам і указам Президента Республіки Білорусь” (стаття 11 Закону Республіки Білорусь “Про Конституційний Суд Республіки Білорусь”)²³⁰. При цьому оцінка дається за змістом норм; за формою нормативного акта; щодо розмежування компетенції між державними органами; за порядком прийняття, підписання, опублікування та введення в дію. При перевірці акта Конституційний Суд має на увазі як буквальний його зміст, так і зміст, який надається йому практикою застосування²³¹.

Державні органи та посадові особи при застосуванні законів та інших правових актів повинні виходити з презумпції їх конституційності²³².

²²⁸ Слід мати на увазі, що у даному випадку мова може йти лише про акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, оскільки відповідно до пункту 16 статті 106 Конституції України Президент України наділений правом скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

²²⁹ У Російській Федерації це повноваження визначено менш чітко. Так, у пункті 1 статті 3 Закону “Про Конституційний Суд Російської Федерації” зазначається, що Конституційний Суд Російської Федерації “разрешает дела о соответствии Конституции”, і далі — перелік категорій справ із застереженням у частині четвертій, що Конституційний Суд утримується від дослідження фактичних обставин справи, коли це входить до компетенції інших судів або органів (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 р., №13.— С. 1447).

²³⁰ Відомості Національних зборів Республіки Білорусь, 1997 р., №25–26.— С. 465.

²³¹ Там само.

²³² У деяких країнах законодавчо встановлена презумпція конституційності. Наприклад, стаття 2¹ Закону Республіки Білорусь “Про Конституційний Суд Республіки Білорусь” встановлює, що “при розгляді питань про відповідність нормативних актів Конституції Республіки Білорусь Конституційний Суд виходить із презумпції їх конституційності” (Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь, 1997 р., №25–26.— С. 465).

Презумпція конституційності правових актів встановлена статтею 7 Кодексу конституційної юрисдикції Республіки Молдова (Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии.— М.: “Зерцало”, 1998.— С. 450).

Конституційний Суд України звертає увагу на цей принцип ще в Рішенні у справі про призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій від 24 грудня 1997 року²³³: “Частина друга статті 152 Конституції України закріплює принцип, за яким закони, інші правові акти або окремі їх положення, визнані неконституційними, втрачають силу з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. За цим принципом закони, укази Президента, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю” (абзац третій пункт 4 мотивувальної частини).

Звичайно бажано, щоб всі закони приймалися на основі Конституції та на її виконання. Однак, як зазначає М. Баглай, немає такої країни в світі, навіть серед найдемократичніших, де законодавець не помилявся б, де не приймалися б правові акти, які рано чи пізно виявлятимуться невідповідними конституції²³⁴. Йдеться про несумлінні або недостатньо якісні, з позицій конституційного права, дії нормативного характеру органів державної влади (прийняття законів та інших правових актів). Критичне зауваження німецького професора А. Бланкенагеля щодо стану законотворчого процесу в Росії в повній мірі можна розповсюдити і на ситуацію в Україні. Зокрема, це стосується висновку про те, що співвідношення Конституції і законів дуже часто поставлено з ніг на голову і діє за принципом, відповідно до якого закони повинні бути конституційними, а конституція конкретизується законами²³⁵. Тому для втілення принципу верховенства конституції²³⁶ передбачається наявність органів конституційного контролю. В Україні це Конституційний Суд України, ефективне функціонування якого є однією з основних гарантій дотримання принципу верховенства Конституції, що дозволяє підтримувати конституційний баланс державної влади, а також забезпечувати чітке і неухильне додержання Конституції України всіма суб'єктами конституційного права.

Закони та інші нормативно-правові акти, визнані неконституційними, згідно з частиною другою статті 152 Конституції України втрачають юридичну силу, і відповідно до статті 69 Закону України “Про Конституційний Суд України” рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання.

Визнання неконституційними правових актів або їх окремих положень скасовує дію цих актів, тобто робить неможливим їх застосування взагалі. Такі рішення Суду мають вищу юридичну силу щодо актів, визнаних неконституційними. Рішення органу конституційної юрисдикції, як вважає Ж. Овсепян, — це акт нормативного рівня, причому такий, що стоїть вище закону (постанови), хоч яку б юридичну силу він мав; особлива юридична сила рішень Суду, що відрізняє їх від актів загальних судів та інших державних органів, зближує з актами законодавства, надаючи характеру юридичного прецеденту, тобто нормативну якість²³⁷.

На думку М. Баглая, “хоч з формальної точки зору Конституційний Суд не належить до правотворчих органів, акти якого за юридичною силою стояли б вище актів парламенту і Президента, по суті вони такими є”²³⁸.

²³³ Рішення Конституційного Суду України №8-зп від 24 грудня 1997 року (Вісник Конституційного Суду України.— 1998.— №1.— С. 29–33).

²³⁴ Баглай М.В. Конституционное правосудие в России: становление и развитие // Журнал российского права.— 2001.— №10.— С. 5.

²³⁵ Бланкенагель А. Конституционность закона или законность конституции? // Сравнительное конституционное обозрение.— 2008.— №3.— С. 75.

²³⁶ Цей принцип, не дивлячись на наявність дискусії щодо його обґрунтованості у зарубіжній юридичній літературі, визнається Конституційним Судом України.

²³⁷ Овсепян Ж.И. Акты органов судебного (квазисудебного) конституционного контроля. Гос. и право.— 1994.— №4.— С. 114–123.

²³⁸ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации.— М.— 1999.— С. 21.

3. Із “конституційністю” як юридичною категорією тісно пов’язана “законність”, яка означає повну відповідність підзаконних актів законам.

Законність характеризує якісну сторону правової діяльності суб’єктів права, визначає її зміст, який полягає у реальності процесу реалізації права, правовій якості нормативно-правових актів.

С. Алас вважає, що законність охоплює декілька аспектів, сукупність яких і визначає її зміст, зокрема:

— законність як принцип права (функціонування суспільства на основі й у відповідності з законами);

— законність як принцип поведінки суб’єктів права (точне і неухильне дотримання та виконання законів усіма суб’єктами права);

— законність як принцип діяльності держави (здійснення державою, її органами та посадовими особами своїх повноважень виключно в межах законів і з метою їх реалізації);

— законність як метод державного управління суспільством (здійснення функцій держави виключно правовими засобами — шляхом прийняття законів, забезпечення їх неухильної реалізації та належного захисту);

— законність як метод побудови системи нормативно-правових актів (що означає повну відповідність усіх підзаконних нормативних актів законам)²³⁹.

Саме останній аспект законності є предметом даного аналізу щодо співвідношення (розмежування) конституційності та законності в практиці Конституційного Суду України при здійсненні конституційного контролю за нормативно-правовими актами. Для того, щоб правильно вирішити питання щодо конституційності оспорюваного правового акта, Суд повинен оцінювати правові акти лише на предмет їх конституційності, що належить до його повноважень.

Питання судового контролю щодо законності підзаконних нормативних актів Конституцією України врегульовано недостатньо повно. Положення частини третьої статті 8 лише декларують право звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Більш нормативно значущим є конституційне положення, відповідно до якого кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55)²⁴⁰. За якою процедурою це повинно відбуватися у судах конкретної юрисдикції, відповідний розділ VIII Конституції України не містить.

Загальновідомо, що для забезпечення можливості реалізації саме цих конституційних засад в Україні створена підсистема судів адміністративної юрисдикції.

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства України компетенція адміністративних судів поширюється на спори²⁴¹ між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень (пункт 3 статті 17 КАСУ).

²³⁹ Алас С.І. Сучасне праворозуміння як наукова основа дослідження законності // Законність: теоретико-правові проблеми дослідження та впровадження.— К.— 2004.— С. 54–55.

²⁴⁰ Це положення підкріплено правовою позицією Конституційного Суду України у Рішенні від 25 грудня 1997 року №9-зп (справа про звернення жителів міста Жовті Води), згідно з якою відмова місцевого суду у прийнятті позовних чи інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке не може бути обмеженим // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / Відповід. редакц. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2001.— 512 с.— С. 114–117.

²⁴¹ Певну гостроту у дискусійність щодо розмежування повноважень між Конституційним Судом України і судами адміністративної юрисдикції додають посилання як на обов’язкову умову наявності спору. Але детальний аналіз з цього приводу виходить за межі даної публікації.

Світова практика побудови системи судового контролю характеризується різноманітністю, що зумовлена національними особливостями побудови правової системи в цілому. Північноамериканські системи судового контролю базуються на інституті ампаро, який не зводиться лише до захисту фізичної свободи, а стосується всіх конституційних прав і свобод громадян. Ампаро — це суд або процес щодо розгляду позовів приватних осіб, який подається до юрисдикційних органів проти будь-якого акта влади з метою визнання його незаконним²⁴².

Поглиблений аналіз механізмів контролю щодо діяльності публічної адміністрації в державах Східної Європи також дає підстави для висновків про підконтрольність питань стосовно відповідності нормативно-правових актів законам — адміністративній юрисдикції²⁴³.

Характеризуючи одну з чотирьох моделей конституційного контролю, до якої відносяться більшість держав Європи, Є. Танчев звертає увагу на загальну рису цієї системи — неконституційність і невідповідність парламентському законодавству актів органів управління, а також на узгодженість законів з іншими нормативно-правовими актами контролюється спеціалізованими адміністративними судами²⁴⁴.

Коментуючи положення статті 14 Закону України “Про Конституційний Суд України”, яка визначає межі повноважень Конституційного Суду України²⁴⁵, відомий в Україні американський суддя слушно акцентує увагу на тому, що, використовуючи термін “законність”, розробники закону мали ціллю чітко провести розмежування між притаманними Суду повноваженнями судити про конституційність правових актів і відсутність таких при вирішенні питань щодо уявної незаконності актів державної влади. Подібна, так звана “злочинна” поведінка є сферою компетенції судів загальної юрисдикції²⁴⁶.

До цього слід додати, що малою судово-правовою реформою в Україні з 2005 року запроваджено систему адміністративного судочинства, до повноважень суддів якої віднесено вирішення адміністративних справ, зазначених у статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Пунктом 1 частини другої цієї статті передбачено, що компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України.

У Російській Федерації, незважаючи на наявність конституційних (уставних) судів суб’єктів Федерації, теж продовжують виникати питання щодо підвідомчості питань, які стосуються судового контролю нормативно-правових актів. Реагуючи на це, Конституційний Суд Російської Федерації неодноразово підкреслював, що перевірка конституційності нормативних актів і позбавлення їх юридичної сили у випадках невідповідності Консти-

²⁴² Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах.— М.— 2002.— С. 132–133.

²⁴³ При цьому автори під адміністративною юрисдикцією розуміють “систему спеціальних органів з контролю за дотриманням законності у сфері державного управління”. Див.: Абросимова Е., Виноградова Т., Маччелли Д., Сунгуров А. Механизмы контроля над деятельностью публичной администрации в странах Европы // Сравнительное конституционное обозрение.— 2007.— №1 (58).— С. 42–78.

²⁴⁴ Танчев Евгений. Возникающий национальный конституционализм и современные системы конституционного контроля / Пер. с англ. Н. Анисимовой // Сравнительное конституционное обозрение.— 2007.— №4.— С. 78–93.

²⁴⁵ Цим формулюванням законодавець створив передумови для безплідних дискусій щодо визначення суті цього інституту, тому що загальне визнання термін “законність” має зовсім в інших аспектах. У даній конкретній нормі цей процесуальний інститут слід було б викласти як “перевірку підзаконних нормативних актів на відповідність законам”.

²⁴⁶ Богдан А. Фьюти (в Україні автор більш відомий як Богдан Футей). Комментарии к Закону “О Конституционном Суде Украины” // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.— 2007.— №3, 4.— С. 21.

туції здійснюється у порядку конституційного судочинства, що є юридичною гарантією вищої сили Конституції Російської Федерації, проголошеної частиною першою статті 15. Відповідність федеральному закону законів суб'єктів Російської Федерації, якщо при цьому не зачіпаються питання стосовно їх конституційності, перевіряється судами загальної юрисдикції²⁴⁷.

В українському конституційному судочинстві питання розмежування повноважень судів якраз і ускладнюються тим, що суб'єкти права на конституційне подання, будучи обізнаними у сфері повноважень Конституційного Суду України, намагаються у кожному зверненні до Суду зачепити конституційні положення, вуалюючи при цьому питання законності.

Конституційний Суд України у ряді своїх рішень досить переконливо обґрунтував чітку позицію щодо співвідношення (розмежування) конституційності та законності при вирішенні питань відповідності Конституції України актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру стосовно призначення або звільнення посадових осіб.

Зокрема, в Рішенні від 27 березня 2002 року №7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад)²⁴⁸ підкреслено, що перелік актів, щодо конституційності яких Конституційним Судом України здійснюється перевірка, визначено у частині першій статті 150 Конституції України — це закони та інші правові акти Верховної Ради України; акти Кабінету Міністрів України; правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Таким чином, “перевірці на предмет конституційності підлягають, зокрема, правові акти Верховної Ради України, акти Президента України. При цьому серед них не виділено нормативно-правових або індивідуально-правових актів. Тобто до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності правових актів Верховної Ради України та Президента України незалежно від того, мають вони нормативно-правовий чи індивідуально-правовий характер”, зокрема, як за їх юридичним змістом, так і за дотриманням конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності.

“Таку позицію висловив Конституційний Суд України при розгляді справи за поданням народних депутатів України щодо визнання неконституційними розпоряджень Президента України про призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій. Рішенням від 24 грудня 1997 року №8-зп Конституційний Суд України визнав, що Президент України при призначенні цих посадових осіб вийшов за межі повноважень, встановлених Конституцією України”²⁴⁹.

У Рішенні від 7 травня 2002 року №8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб)²⁵⁰ Суд зазначив, що “він не уповноважений вирішувати питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади

²⁴⁷ Див.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года №6-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации” (офіційний сайт Конституційного Суду Російської Федерації: <http://www.ksrf.ru>).

²⁴⁸ Рішення Конституційного Суду України №7-рп/2002 від 27 березня 2002 року (Вісник Конституційного Суду України.— 2002.— №2.— С. 23–28).

²⁴⁹ Рішення Конституційного Суду України №8-зп від 24 грудня 1997 року (Вісник Конституційного Суду України.— 1998.— №1.— С. 29–33).

²⁵⁰ Рішення Конституційного Суду України №8-рп/2002 від 7 травня 2002 року (Вісник Конституційного Суду України.— 2002.— №2.— С. 29–34).

Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України “Про Конституційний Суд України”).

Постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України є підзаконними актами (стаття 91; частина третя статті 106 Конституції України), тобто такими, що приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України і мають відповідати їм. Тому вони можуть перевірятися на відповідність не тільки Конституції, а й законам України. Перевірка законності зазначених актів є функцією судів загальної юрисдикції. У разі виникнення питання щодо їх конституційності починає діяти механізм, передбачений статтею 150 Конституції України.

“Надання Конституційному Суду України повноважень вирішувати питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності посадових осіб (статті 115, 122 та інші Конституції України)”.

Зазначені рішення Суду щодо розмежування конституційності та законності, повноважень Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції окреслили чіткі позиції при вирішенні цих питань органами державної влади, конституційного судочинства і загальними судами. Це, безумовно, сприяло більш глибокому розумінню природи правових актів та правильному вирішенню правових спорів.

Разом з тим існує міжнародний досвід і більш широкого конституційного контролю. Так, згідно зі статтею 188 Конституції Польщі, Конституційний Трибунал здійснює контроль за трьома типами актів: законами, міжнародними договорами, нормативно-правовими актами, які видаються центральними органами державної влади. Відповідно до власної правової позиції, сформульованої у Рішенні №1/86 від 28 травня 1996 року, Трибунал зазначив, що підзаконний нормативно-правовий акт повинен видаватися лише на підставі відповідних законів²⁵¹.

Відповідно до статті 125 Конституції Словаччини Конституційний Суд наділений правом виносити рішення щодо відповідності постанов Уряду, загальнообов’язкових правових актів міністерств й інших центральних органів виконавчої влади не лише Конституції, а й законам²⁵².

4. При розгляді питань щодо конституційності нормативно-правових актів у сфері здійснення конституційного судочинства широко застосовується поняття “правова позиція” як мотивація та обґрунтування причини неконституційності (конституційності) законів та інших нормативно-правових актів, а також для розмежування конституційності і законності цих актів при визначенні підвідомчості справ. В процесі здійснення судочинства виникає необхідність звернення до висновків, що містяться у раніше прийнятих рішеннях, ухвалах Конституційного Суду України, в яких уже вироблене розуміння конституційного положення чи норми закону, та висловлені правові позиції в аналогічних справах, тому не має потреби вдаватися до глибинного аналізу.

В Україні термін “правова позиція” законодавчо не закріплений, але є важливим для практики роботи Конституційного Суду України. Визначення цього терміна дав, зокрема,

²⁵¹ Гарлицкий Лешек Лех. Реформа конституционного судопроизводства в Польше // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.— 1999.— №3.— С. 103–113.

²⁵² Малова Дарина. Конституционный Суд в Словакии: политический взгляд // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.— 2000.— №1 (30)— С. 26–37.

суддя Конституційного Суду України П. Ткачук, який під правовою позицією розуміє результат інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України у формі висновків, роз'яснень, правоположень, доктрин, у яких міститься тлумачення неявного смислу закону, правова оцінка або правове визначення, сукупність правових уявлень та знань щодо вирішення конкретної ситуації, які є обов'язковими для всіх суб'єктів правовідносин²⁵³.

Посилання на правові позиції при вирішенні питань щодо конституційності чи законності правових актів містяться у ряді рішень Конституційного Суду України, прийнятих в останні роки. При цьому правові позиції є регулятором інтерпретації Конституції України та оцінки законів України, інших правових актів з точки зору їх конституційності та розуміння дії конституційно-правових принципів у конкретних правових ситуаціях.

Наприклад, у Рішенні №13-рп/2008 від 26 червня 2008 року у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України "Про Конституційний Суд України" (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року) (справа про повноваження Конституційного Суду України)²⁵⁴ було застосовано чотири правові позиції попередніх рішень Конституційного Суду України, якими обґрунтовано неконституційність оспорюваних положень, зокрема правова позиція, пов'язана з питанням конкретизації повноважень органів державної влади, які полягають у тому, що:

— "юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на вирішення питань, передбачених як статтею 150 Конституції України (щодо 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 та офіційного тлумачення Конституції України і законів України), так й іншими статтями Конституції України, зокрема статтею 159 (щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до Конституції України). Якщо в першому випадку має місце так званий наступний конституційний контроль з боку Конституційного Суду України, тобто перевірка ним конституційності чинних правових актів, то у другому випадку Конституційний Суд України застосовує попередній (превентивний) конституційний контроль (Рішення від 9 червня 1998 року №8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України)".

Виходячи з цього Конституційний Суд України дійшов висновку, що Верховна Рада України, здійснюючи законотворчу діяльність, може врегулювати питання щодо єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні лише в межах її конституційних повноважень, передбачених статтею 153 Конституції України, а саме визначати порядок організації і діяльності Конституційного Суду України та процедуру розгляду ним справ.

Дослідження матеріалів справ та ухвал Конституційного Суду України щодо відмови у відкритті та припиненні конституційного провадження за останні 2 роки свідчить про те, що в багатьох із них (46,8 відсотків із числа відмовних або припинених за непідвідомчістю) фактично йдеться про законність, а не конституційність правових актів, тому такі питання визнаються непідвідомчими Конституційному Суду України. В ухвалах Конституційного Суду України протягом останніх років, як правило, робиться посилання на Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року №8-рп (справа щодо

²⁵³ Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України (Вісник Конституційного Суду України.— 2006.— №1.— С. 21).

²⁵⁴ Рішення Конституційного Суду України №13-рп/2008 від 26 червня 2008 року (Офіційний вісник України.— 2008.— №52.— С. 128–131).

повідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб)²⁵⁵, в якому дається чітке розмежування компетенції Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції при вирішенні питань конституційності та законності правових актів.

У цих справах досить часто суб'єктом права на конституційне подання виступає Президент України, який відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. При цьому належного правового обґрунтування не наводиться.

Прикладом може слугувати конституційне подання Президента України щодо відповідності Конституції України постанов Кабінету Міністрів України “Про вдосконалення управління атомно-промисловим комплексом” та “Деякі питання державного концерну “Укратомпром”. У конституційному поданні наголошується, що постанови не відповідають Конституції України, за якою забезпечення економічної безпеки держави є її найважливішою функцією, нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, Кабінет Міністрів України зобов'язаний керуватися у своїй діяльності Конституцією та законами України, діяти на підставі та у спосіб, що ними передбачені.

Обґрунтовуючи неконституційність цих постанов, глава держави вважає, що їх прийнято всупереч відповідним нормам Закону України “Про основи національної безпеки України”, що створює загрозу економічній безпеці держави. Однак за статтею 14 Закону України “Про Конституційний Суд України” до повноважень Конституційного Суду України не належить розгляд питань щодо законності актів органів державної влади (зокрема і Кабінету Міністрів України), органами влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інших питань, віднесених до компетенції судів загальної юрисдикції.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, підтвердженою у Рішенні Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року №8-рп/2002, Конституційний Суд України “не уповноважений вирішувати питання щодо законності актів органів державної влади”. Тому ухвалою Конституційного Суду України №62-у/2007²⁵⁶ від 15 листопада 2007 року відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України”.

В Ухвалі Конституційного Суду України від 19 червня 2008 року №18-у/2008 у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про скасування Указу Президента України від 25 березня 2004 року №368” стосовно звільнення судді Конституційного Суду України Станік С.Р. у зв'язку з порушенням процедури вступу її на посаду зазначено, що “Конституція України присяги судді не передбачає і порядку вступу його на посаду не встановлює. Тому з наведених у конституційному поданні тверджень випливає, що народні депутати України фактично просять перевірити Указ на відповідність Закону України “Про Конституційний Суд України”. Однак перевірка законності актів Президента України не належить до повноважень Конституційного Суду України”. Виходячи з наведеного, Суд відмовив у відкритті конституційного провадження за невідомістю²⁵⁷.

²⁵⁵ Рішення Конституційного Суду України №8-рп/2002 від 7 травня 2002 року (Вісник Конституційного Суду України.— 2002. №2.— С. 29–34).

²⁵⁶ Ухвала Конституційного Суду України №62-у/2007 від 15 листопада 2007 року (Вісник Конституційного Суду України.— 2008.— №1.— С. 79–82).

²⁵⁷ Ухвала Конституційного Суду України №18-у/2008 від 19 червня 2008 року (не друкувалася, на офіційному сайті Конституційного Суду України: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=14199>).

Така ж правова позиція застосовувалася Конституційним Судом України при прийнятті ухвал №61-у/2007 від 31 жовтня 2007 року²⁵⁸, №70-у/2007 від 18 грудня 2007 року²⁵⁹, №35-у/2008 від 9 вересня 2008 року²⁶⁰ та ін.

5. Підставами для припинення та відмови у відкритті конституційного провадження у рішеннях та ухвалах Конституційного Суду України неодноразово визнавалися наявність неузгодженостей, колізій і прогалин у чинному законодавстві України та зазначалося про необхідність законодавчого унормування для усунення прогалин та неузгодженостей, що не належить до повноважень Суду.

Так, у Рішенні від 15 жовтня 2008 року №23-рп/2008 (у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) Конституційний Суд України зазначав, що ні Конституція України, ні Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” не встановлюють часових критеріїв щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Питання щодо строків, протягом яких Президент України зобов’язаний видати відповідний указ, повинно бути врегульоване законом, тому воно не підвідомче Конституційному Суду України, що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження за непідвідомчістю²⁶¹.

В Ухвалі Конституційного Суду України від 8 липня 2008 року №27-у/2008 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президента України “Про заходи з упорядкування видобутку бурштину в Україні”, “Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин” наголошується, що “спір щодо відповідності Указів законам України “Про Кабінет Міністрів України”, Кодексу України про надра, Гірничому закону України, “Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контролю за операціями з ними”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, на які посилаються автори клопотання, не належать до повноважень Конституційного Суду України (стаття 14 Закону України “Про Конституційний Суд України)”, що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у цій частині за непідвідомчістю²⁶².

Аналогічні висновки Конституційного Суду України щодо відсутності у нього компетенції усувати неузгодженості та прогалини в законодавстві викладено і в інших ухвалах Конституційного Суду України. З таких підстав припинено та відмовлено у відкритті конституційного провадження за 2006 рік — 9 місяців 2008 року 11,3 відсотка справ, щодо яких відмовлено або припинено провадження за непідвідомчістю.

Застосування правових позицій попередніх рішень чи ухвал²⁶³ з питань розмежування конституційності чи законності оспорюваних правових актів є цілком виправданим.

²⁵⁸ Ухвала Конституційного Суду України №61-у/2007 від 31 жовтня 2007 року (Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №6.— С. 32–34).

²⁵⁹ Ухвала Конституційного Суду України №70-у/2007 від 18 грудня 2007 року (Вісник Конституційного Суду України.— 2008.— №2.— С. 36–38).

²⁶⁰ Ухвала Конституційного Суду України №35-у/2008 від 9 вересня 2008 року (не друкувалася, на офіційному сайті Конституційного Суду України: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=19762>).

²⁶¹ Рішення Конституційного Суду України №23-рп/2008 від 15 жовтня 2008 року (не друкувалося, на офіційному сайті Конституційного Суду України: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=22779>).

²⁶² Ухвала Конституційного Суду України №27-у/2008 від 8 липня 2008 року (не друкувалася, на сайті Конституційного Суду України: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=15062>).

²⁶³ Однак слід мати на увазі, що у зв’язку з існуючим законодавчим унормуванням не всіма суддями Конституційного Суду України визнається обов’язковість позиції Суду, викладеної в ухвалах Суду. Див., наприклад, виступ судді Лилака Д.Д. на круглому столі 31 жовтня 2008 року, темою якого була: “Теорія, правове врегулювання, зарубіжна та вітчизняна практика щодо проблеми правових позицій органів конституційного контролю (їх формулювання, використання, обов’язковості, можливості перегляду тощо)”.

Разом з тим, якщо для правової аргументації використовувалася б лише правова позиція без інших обґрунтувань, то не завжди це було б переконливим. Саме тому Конституційний Суд України має використовувати їх як додатковий аргумент, який відіграє допоміжну роль у правовому обґрунтуванні конституційності або законності правових актів.

Рішення та ухвали Конституційного Суду України, безсумнівно, можуть бути прецедентами тільки для конституційного правосуддя. Оскільки воно здійснюється лише в рамках конституційного судочинства єдиним судом — Конституційним, то для всіх інших судів ці рішення не є прецедентами, адже жодна судова інстанція не розглядає “аналогічних” справ.

На практиці Конституційний Суд України стикається з проблемою виділення, “відшукування” правових позицій серед інших положень його актів. Вперше в Україні спробу узагальнення правових позицій Конституційного Суду України було здійснено у 2003 році колективом авторів на чолі з заступником керівника Секретаріату Конституційного Суду України М. Чаюном²⁶⁴. Однак, враховуючи актуальність питання щодо систематизації правових позицій Конституційного Суду України, слід було б визначити чіткі критерії їх відмежування від інших положень рішень і ухвал та запровадити їх офіційну систематизацію з періодичним виданням окремими збірками для сприяння практиці їх використання всіма суб'єктами права.

Незважаючи на багату власну практику і наявність міжнародного досвіду з питань розмежування двох процесуальних інститутів судового контролю: а) конституційності (відповідності конституції) законів і інших нормативно-правових актів; б) законності (відповідності закону) всіх підзаконних актів, єдиним ефективним засобом усунення неоднозначності правозастосовної практики судів усіх юрисдикцій є належне законодавче врегулювання цього питання.

У Російській Федерації у зв'язку з необхідністю більш чіткого розмежування питань нормоконтролю між Конституційним Судом Російської Федерації і судами загальної юрисдикції Державною Думою був розроблений та схвалений, але не підтриманий Радою Федерації спеціальний закон “О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам”²⁶⁵.

У разі прийняття цього законопроекту повністю знімалось би питання щодо ієрархії спорів, оскільки судовий контроль нормативно-правових актів центральних органів влади відходив би до повноважень Верховного Суду Російської Федерації, а інших суб'єктів — до Верховних судів республік, обласних, районних та інших судів відповідного рівня.

Головна концептуальна ідея цього законопроекту полягала у спробі побудувати ієрархію судового контролю у відповідності до структури (системи) органів державної влади. Спори щодо актів центральних органів влади повинні були розглядатись Верховним Судом Російської Федерації, а регіональних органів влади — відповідними регіональними судовими органами²⁶⁶.

Виходячи з наведеного аналізу слід зробити висновки і пропозиції щодо більш чіткого розмежування конституційності і законності.

²⁶⁴ Див.: Чаюн М.Г., Кириченко Ю.М., Кидисюк Р.А. та ін. Правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях і висновках (1997–2003 роки).— К.: 2003.

²⁶⁵ Див.: сайт “Консультант Плюс”: <http://bill.consultant.ru/doc419.html>.

²⁶⁶ Під час політичних криз в Україні також загострюється дискусія з цього приводу. Висловлюються пропозиції щодо неможливості судового контролю будь-яких актів Президента судами місцевого рівня. Однак слід мати на увазі, що віднесення цієї категорії справ до підсудності Верховного суду позбавляє сторони можливості оскарження рішень у апеляційному і касаційному порядку.

Певне підґрунтя для визначеності з цих дискусійних питань мав би внести закон України “Про нормативно-правові акти”, процес прийняття якого триває протягом приблизно 10 років²⁶⁷.

Узагальнення результатів дослідження проблеми співвідношення категорій конституційності і законності нормативно-правових актів дає підстави для висновків, що крім загального триступеневого порядку унормування суспільних правовідносин (конституційні положення (засади) — закон — підзаконний нормативно-правовий акт) досить розповсюдженими є і двоступеневий і чотириступеневий порядки. Залишається діючим і порядок застосування норм прямої дії Конституції України.

Порядок правового регулювання суспільних правовідносин може бути представлений у вигляді наведеної схеми.

СХЕМА
законодавчого врегулювання правовідносин в Україні

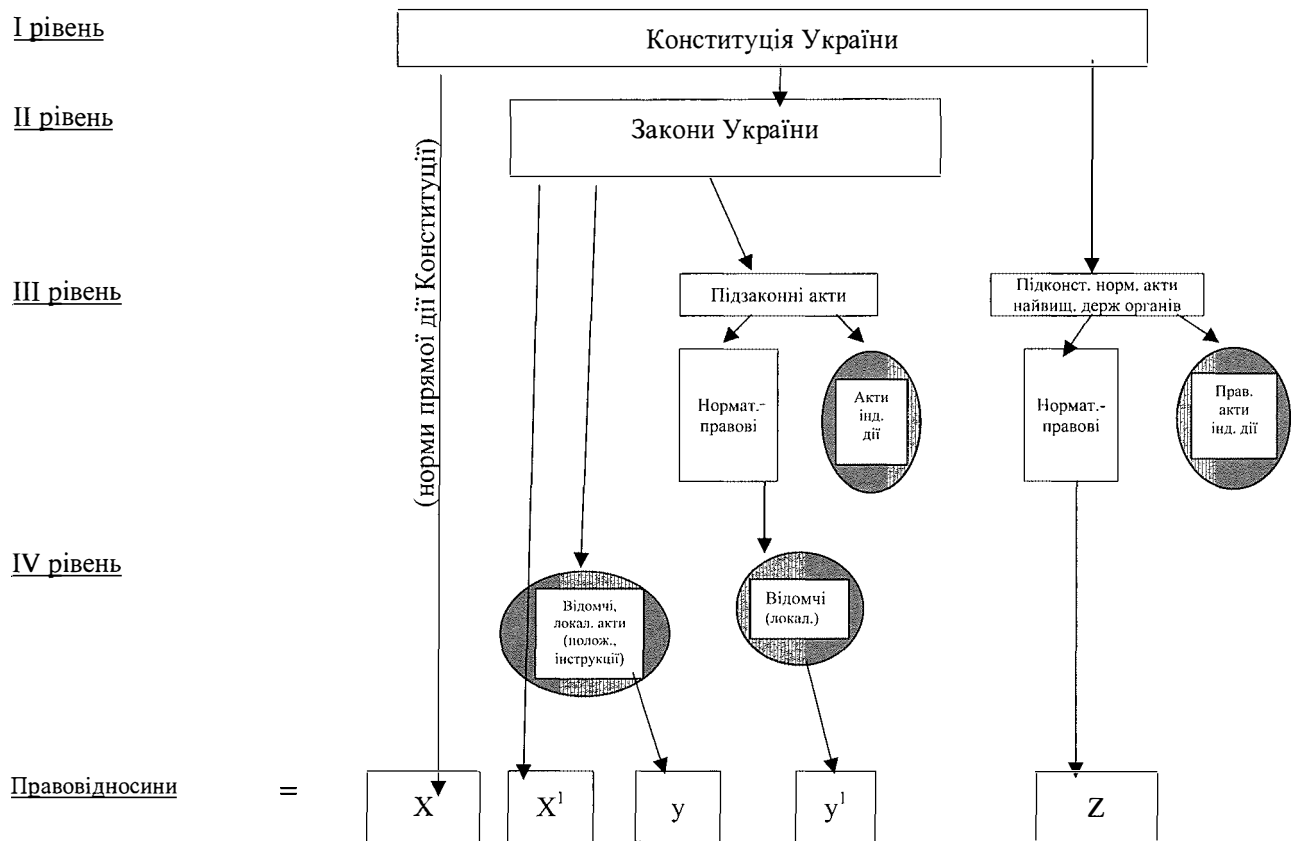


Схема дає уявлення про групи актів, які підлягають судовому контролю судами загальної юрисдикції. В першу чергу це стосується правових актів індивідуальної дії, а також підзаконних нормативно-правових актів з питань їх невідповідності конкретним нормам законів.

Проблемність у цьому випадку виникає, якщо окремі положення підзаконних нормативно-правових актів одночасно не відповідають і нормам закону і відповідним конституційним принципам або засадам. У 2007–2008 роках в Україні набула поширення практика зупинення Президентом України дії постанов Уряду з одночасним звернен-

²⁶⁷ Закон “Про нормативно-правові акти” був прийнятий Верховною Радою України 16 вересня 2008 року, але Президент України наклав на нього вето.

ням до Конституційного Суду України у порядку, передбаченому пунктом 15 статті 106 Конституції України. Під час конституційного провадження по цих справах у Суді виникла дискусія з приводу можливості відмови у відкритті провадження з підстав невідомості. При цьому зверталась увага на зміст наведеної конституційної норми, яка по суті є безальтернативною. На думку деяких суддів, норма, викладена таким чином, що достатньо Президенту вважати акт Уряду неконституційним, як у нього з'являються підстави для його оскарження²⁶⁸.

Найефективнішим шляхом усунення неоднозначності судової практики по цій категорії справ може бути більш чітке законодавче унормування. Але і судова практика здатна забезпечити правильне і однакове застосування чинного законодавства. Для цього потрібно забезпечити і втілити в життя скоординовані правові позиції Конституційного Суду України і Верховного Суду України щодо розмежування як самостійних процесуальних інститутів проаналізованих юридичних категорій конституційності і законності.

²⁶⁸ Підставою для цих дискусій є той факт, що ці конституційні повноваження Президента були введені Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року №2222-IV і вони дійсно в повній мірі не кореспондуються з відповідними положеннями Закону України “Про Конституційний Суд України”, який діє з 1996 року. Як наслідок – усталена попередня практика Конституційного Суду України почала еволюціонувати. Див.: Окрему думку судді Конституційного Суду України Бринцева В.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України “Про закупівлю послуг, пов’язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців” від 9 жовтня 2008 року №22-рп.

ДО ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ЗАКОНІВ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Внесення змін до Конституції України належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 1 частини першої статті 85 Конституції України).

Стаття 92 Конституції України не передбачає, що зміни до Основного Закону України повинні визначатися виключно у формі закону. Така вимога впливає зі змісту пункту 30 частини першої статті 106, статей 154, 155, 156, 158, 159 Конституції України.

Невідповідність правових актів, у тому числі законів, Конституції України є підставою для звернення до Конституційного Суду України для вирішення питання щодо їх конституційності. Перевірка законів на їх відповідність Конституції України (конституційність) є одним із повноважень Конституційного Суду України (статті 147, 150 Конституції України). Закріплення його повноважень первісно саме в Конституції України — акті найвищої юридичної сили вказує на його винятково конституційну природу і статус, які можуть бути змінені тільки в разі зміни Основного Закону України.

Конституційний статус Суду означає, що його утворила Конституція України і саме в момент її прийняття і набрання чинності в ній було визначено його повноваження.

Підстави визнання неконституційними законів (повністю чи в окремих частині) за рішенням Конституційного Суду України передбачені частиною першою статті 152 Конституції України. Закони можуть бути визнані неконституційними в разі: 1) їх невідповідності Конституції України або 2) якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Перелік зазначених підстав є вичерпним.

Зазначені підстави неконституційності законів є самостійними і застосовуються окремо до всіх законів, незалежно від їх форми, змісту, правової природи, юридичного характеру тощо. Конституція України не встановлює будь-яких винятків щодо повноважень Конституційного Суду України стосовно вирішення питань про відповідність Конституції України законів, що впливає зі змісту статей 147, 150.

Проте такий виняток мав місце у практиці законодавчого врегулювання статусу Конституційного Суду України. Він був встановлений не шляхом внесення відповідних змін до Конституції України, а до закону.

4 серпня 2006 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” №79-V (далі Закон №79-V). Цим Законом передбачалось, що юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на вирішення питання щодо конституційності законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності. Таким чином Верховна Рада України спробувала законом змінити конституційні повноваження Конституційного Суду України всупереч закріпленому в статті 6 Конституції України принципу поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, органи якої здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Тобто відбулося вторгнення в компетенцію (повноваження, юрисдикцію) органу судової влади — Конституційного Суду України з боку законодавчого органу — Верховної Ради України.

Як вбачається із стенографічного тексту пленарного засідання Верховної Ради України, що відбулося 4 серпня 2006 року, Закон №79-V був прийнятий з метою “уточнення” юрисдикції Конституційного Суду України, а приводом для таких змін, зі слів автора і доповідача законопроекту була недовіра в суспільстві і політикумі “до такої інституції,

як Конституційний Суд”. Крім того, було зроблено акцент на тому, що прийняття цього Закону необхідно, “щоб підтвердити всі ті домовленості, які пройшли між політичними силами, коли обговорювалось питання про Універсал”. Цей аргумент дав підстави характеризувати Закон, як політичний документ, а не як юридичний акт, і, відповідно, висловлювати думки про непідвідомчість Конституційному Суду України питання про конституційність такого документа.

У зв'язку з цим серед політиків і в юридичному середовищі виникли дискусії щодо того, чи підлягають перевірці на конституційність закони про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності.

За конституційним поданням 47 народних депутатів України Конституційний Суд України визнав таке обмеження юрисдикції Конституційного Суду України неконституційним (Рішення №13-рп/2008 від 26 червня 2008 року), але цей факт дискусію з порядку денного не зняв.

Незважаючи на те, що Конституційний Суд України в імперативній формі вказав, що “зміна визначених Конституцією України повноважень Конституційного Суду України може здійснюватися лише шляхом внесення змін до Конституції України” (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 Рішення №13-рп/2008 від 28 червня 2008 року), деякі народні депутати України відверто висловлюють свою незгоду із зазначеним Рішенням Конституційного Суду України, мотивуючи її політичними аргументами.

Проте ще прадавні говорили, що політика повинна узгоджуватись із законами, а не закони із політикою (лат. *politae legibus, non leges politi is adaptandae*). Тому політична система має бути безсилою перед юридичними важелями.

На думку О. Лукаш, “сьогодні вони (судді Конституційного Суду України — примітка автора) надали собі право... визнавати неконституційною саму Конституцію. Це приблизно те саме, як би церковні ієрархи надали собі право відмінити Біблію, а медики заперечували факт наявності у людини серця та інших частин тіла”. У зв'язку з цим народному депутату України “...здається, що дії органу конституційної юрисдикції стають небезпечними для держави” (Інтернет-видання “Вісті”, 4 липня 2008 року). Аналогічну позицію висловив і народний депутат України О. Лавринович: “Якщо Конституційний Суд вважає, що може оцінювати конституційність Конституції, то це я вважаю ознаками професійної деградації. Це все одно, що священник буде визначати, яким має бути Святе Письмо, і тлумачити його залежно від свого настрою” (“Газета по-київськи”, 28 червня 2008 року).

Подібні безвідповідальні заяви під прикриттям захисту конституційних цінностей ніяк не узгоджуються з вимогами Конституції України. Зокрема, гарантоване статтею 34 Основного Закону України право кожного на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань може бути обмежене в інтересах підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Безсумнівно, що О. Лукаш та О. Лавринович своїми висловлюваннями тільки підривають авторитет Конституційного Суду України — органу конституційного правосуддя.

Обґрунтовуючи непідвідомчість Конституційному Суду України питань щодо конституційності законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності, робляться посилання на те, що Закон №79-V уточнював юрисдикцію Конституційного Суду України (частина третя розділу IV “Перехідні та прикінцеві положення Закону України “Про Конституційний Суд України”), а стаття 150 Конституції України передбачає повноваження Конституційного Суду України, що не є одним і тим самим, бо терміни “юрисдикція” і “повноваження” не тотожні.

Юрисдикція, компетенція, повноваження, відання є юридичними термінами одного синонімічного ряду (взаємозамінними поняттями) за своєю юридичною природою і правовим змістом. Такий висновок підтверджується правовими позиціями Конституцій-

ного Суду України з цього приводу. Зокрема, в пункті 3 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України №9-зп від 25 грудня 1997 року дається визначення юрисдикції і зазначено, що юрисдикція судів — це їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання. Те, що юрисдикція, повноваження і компетенція судів, у тому числі і Конституційного Суду України, є синонімічними поняттями, впливає і зі змісту Рішення Конституційного Суду України №2-зп від 23 червня 1997 року, в якому сказано, що до повноважень Конституційного Суду України не належать питання, що віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції, а питання про відповідність нормативних актів Президії Верховної Ради України належать до компетенції Конституційного Суду України, а не судів загальної юрисдикції (абзаци перший, другий пункту 3 мотивувальної частини). Крім того, передбачені статтею 150 Конституції України повноваження Конституційного Суду України Конституційний Суд України називає юрисдикцією (абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення №3-зп/98 від 25 березня 1998 року). В статті 131 Основного Закону визначено переліки питань, що належить до відання Вищої ради юстиції. Розглядаючи справи, що стосувалися Вищої ради юстиції, Конституційний Суд України питання, які Конституція України відносить до її відання, ототожнює з повноваженнями (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення №14-рп/2001 від 16 жовтня 2001 року; абзац п'ятий пункту 5 мотивувальної частини Рішення №9-рп/2002 від 21 травня 2002 року). Крім того, ототожнення зазначених термінів міститься в самій Конституції України. Наприклад, питання відання Автономної Республіки Крим, що передбачені частиною першою статті 138 Конституції України, в частині другій цієї статті названі її повноваженнями. Тому в цьому питанні слід керуватися прадавнім фразеологізмом: якщо різниці між поняттями (термінами) не робить закон, то таку різницю не має права робити, зокрема, і суд (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* — коли закон не розрізняє, ми не повинні розрізняти).

Про синонімічність цих понять свідчать і їх словникові тлумачні визначення: компетенція — добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи чи особи (“Словник української мови”. Видавництво “Наукова думка”.— К.: 1973, т. IV.— С. 250); (лат.— *competentia*, від *competo* — взаємно прагну, відповідаю, підходжу) — сукупність предметів відання завдань, повноважень, прав і обов’язків державного органу або посадової особи, що визначаються Конституцією України (“Юридична термінологія”. Довідник. В.В. Головченко, В.С. Ковальський, “Юрінком Інтер”, К. 1998.— С. 72); визначені законодавством предмети відання (сфера діяльності, коло питань, які підлягають вирішенню), відповідний їм обсяг повноважень і діяльності посадової особи чи державного органу (“Элементарные начала общей теории права”: Учебное пособие для вузов / Под общ. ред. д-ра юр. наук, проф. В.И. Червонюка.— Право и закон, М.: Колос-С, 2003.— С. 377–378); сукупність встановлених в офіційній — юридичній чи неюридичній — формі прав і обов’язків, тобто повноважень, будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов’язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо (Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) на ін.— К.: “Укр. енцикл.”, 2001, т. 3.— С. 196);

юрисдикція — право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання; сфера, на яку поширюється таке право (“Словник української мови”. Видавництво “Наукова думка”.— К.: 1980, т. XI.— С. 615); (лат.— *jurisdiction*, від *jus (juris)* — право + *dico* — проголошую) — компетенція судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ; коло справ, які даний суд має розглядати і вирішувати; коло питань, які відносяться до відання держави або державної установи (“Юридична термінологія”. Довідник. В.В. Головченко, В.С. Ковальський, “Юрінком Інтер”.— К. 1998.— С. 194); юрисдикція —

сукупність правомочностей (повноважень) відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення. Рішення органів поза їх юрисдикцією незаконні і підлягають скасуванню (Большая юридическая энциклопедия.— М.: Издательство Эксмо, 2005.— С. 672); встановлена законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування розглядати та вирішувати правові спори і справи про правопорушення, давати правову оцінку діям осіб або іншим суб'єктам права з точки зору їх правомірності або неправомірності, застосовувати санкції до правопорушників. За характером справ, які розглядаються, юрисдикція може бути адміністративною, конституційною та ін. (Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) на ін.— К.: “Укр. енцикл”, 2004, т. 6.— С. 490);

повноваження — право, надане кому-небудь для здійснення чогось (“Словник української мови”. Видавництво “Наукова думка”.— К.: 1975, т. VI.— С. 684); надане державному службовцю (посадовій особі) у відповідності із займаною посадою права і покладення відповідного юридичного обов'язку для здійснення юридично значущого діяння (“Элементарные начала общей теории права”: Учебное пособие для вузов / Под общ. ред. д-ра юр. наук, проф. В.И. Червонюка.— Право и закон, М.: Колос-С, 2003.— С. 378); сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. За своїм характером повноваження державних органів розрізняються залежно від того, до якої гілки влади належить той чи інший орган — законодавчої, виконавчої, судової. Основними формами реалізації повноважень державними органами є прийняття ними нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів тощо), а посадовими особами — здійснення організаційно-розпорядчих дій. Термін “повноваження” близький своїм значенням до терміна “компетенція” (Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) на ін.— К.: “Укр. енцикл”, 2002, т. 4.— С. 590).

Юрисдикція Конституційного Суду України є складовою і головним елементом (ядром) його статусу.

Конституційний Суд України як орган державної влади вперше був передбачений статтею 112 Конституції УРСР 1978 року (зі змінами, внесеними Законом УРСР “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР” від 27 жовтня 1989 року №8303-XI, Законом Української РСР “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР” від 24 жовтня 1990 року №404-XII, Законом України “Про зміну частини першої статті 112 Конституції (Основного Закону) України” від 3 червня 1992 року №2401а-XII).

У частині четвертій цієї статті (в редакції Закону від 24 жовтня 1990 року №404-XII) передбачалося, що організація і порядок діяльності Конституційного Суду Української РСР визначаються Законом про Конституційний Суд Української РСР. Такий Закон був прийнятий Верховною Радою України 3 червня 1992 року і набрав чинності з 2 липня 1992 року (далі — Закон 1992 року).

Статус Конституційного Суду України як державного органу судової влади вперше було визначено в статтях 36, 38 Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”, згідно з якими Конституційний Суд України, загальні та арбітражні суди складають судову систему України і виключно суди здійснюють судову владу в Україні. В статті 38 цього Договору вперше на конституційному рівні було визначено повноваження — завдання Конституційного Суду України, а саме: забезпечення відповідності законів,

інших нормативних актів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорона конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Конституція України 1996 року остаточно закріпила статус Конституційного Суду України як державного органу судової влади і закріпила вичерпний перелік його повноважень (ст.ст. 85, 111, 147, 150, 151, 154, 159). Відповідно до статті 153 цієї Конституції законом можна визначати лише порядок організації і діяльності Конституційного Суду України та процедуру розгляду ним справ. Зазначену норму слід розцінювати як встановлені Конституцією України регулятивні межі такого закону, що окреслюється тільки питаннями внутрішньої діяльності Суду, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя (частина друга статті 102 Закону України “Про судоустрій України”), а також процесуальної діяльності щодо здійснення правосуддя.

З прийняттям 16 жовтня 1996 року нового Закону України “Про Конституційний Суд України” (далі – Закон про КСУ) Закон 1992 року втратив чинність, а відтак, презюмується, що Закон про КСУ прийнятий на підставі Конституції України 1996 року і відповідає їй (Конституція України була прийнята і набрала чинності 28 червня 1996 року, а Закон України “Про Конституційний Суд України” прийнятий 16 жовтня 1996 року і набрав чинності 22 жовтня 1996 року). Зазначене принципове положення про прийняття законів на основі Конституції України та у повній відповідності до неї закріплене в частині другій статті 8 Конституції України і є конституційно-правовою вимогою для законотворчої діяльності Верховної Ради України. Тому норми Конституції України, які визначають повноваження Конституційного Суду України, були фундаментальними для прийняття Закону про КСУ і домінували у співвідношенні Конституції з цим Законом.

Відтак, Конституція України є первісним і основоположним правовим актом стосовно юрисдикції Конституційного Суду України, а всі інші акти щодо його компетенції повинні підпорядковуватися найвищій юридичній силі Конституції України.

Перелічені в пункті 28 частини першої статті 85, в статтях 147, 150, 151, 159 Конституції України повноваження Конституційного Суду України слід вважати вичерпними виходячи з такого.

Відсутність в зазначеній статті бланкетної (відсилаючої) норми про те, що додаткові або інші повноваження Конституційного Суду України можуть встановлюватися, крім Конституції України, ще й законами, свідчить про те, що всі питання, які він має право вирішувати, слід шукати тільки в Конституції України. Це означає, що повноваження Конституційного Суду України не можуть бути змінені в бік їх розширення або звуження чи уточнення в якийсь інший спосіб, крім як шляхом внесення відповідних змін і доповнень тільки до Конституції України. Ці повноваження не можуть бути змінені і шляхом тлумачення норм Конституції України, бо через роз'яснення правової норми не допускається створення нової норми. Тому положення Конституції України не можуть бути змінені чи скасовані шляхом прийняття звичайного закону. Але якщо з прийняттям закону таку ситуацію буде створено, то це означатиме, що такий закон не відповідає Конституції України і є неконституційним (частина перша статті 152).

Тому відтворення вичерпних конституційних повноважень Конституційного Суду України в законах України (інших правових актах) не тільки не вимагається, а й унеможливується. Такий висновок узгоджується з правовою позицією, висловленою Конституційним Судом України у Рішенні №7-рп/2003 від 10 квітня 2003 року, яка полягає в тому, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливує прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки) (абзац тринадцятий пункту 2 мотивувальної частини).

Якщо законодавець все-таки відтворює конституційні повноваження Конституційного Суду України в інших правових актах, то це має відбуватися шляхом їх технічного

копіювання (дублювання). Цей спосіб дозволяє зберегти їх конституційний зміст та забезпечити автентичність текстів, а також забезпечує основоположність Конституції України для Верховної Ради України при прийнятті нею законів, що стосуються Конституційного Суду України.

Тому відтворені в законі у цей спосіб положення Конституції України можна вважати нормами — копіями, які нічим не повинні відрізнятися від конституційних норм-оригіналів (копія, лат.— запис, велика кількість; утворене за допомогою префікса со(m) в основі іменника *ors* “сила, могутність, можливість, влада”; — 1) список, дослівно переписаний з оригіналу; 2) точне відтворення чого-небудь; 3) цілковита подібність; 4) точне відтворення, що цілком відповідає оригіналові; 5) точне повторення чого-небудь) (Бойків І., Ізюмов О., Камишевський Г., Трохименко М., Словник чужомовних слів: Репринт з 2-го перероб. вид. 1995 р.— К.: Музей Івана Гончара; видавнича фірма Родовід, 1996.— С. 221; Словник української мови.— К.: Наук. думка, 1973, Т. IV.— С. 283; Словарь русского языка. Сост. С.И. Ожегов.— М., 1953.— С. 258; Етимологічний словник української мови.— К., 1985, т. II.— С. 569).

Це означає, що конституційні норми за своїм первісним походженням відносяться до норм першої черги і не можуть застосовуватися опосередковано, наприклад, через відтворені у законі норми. А відтак, відтворені норми не мають права на самостійне застосування.

У співвідношенні конституційних норм-оригіналів (первісних норм) з нормами-копіями (відтвореними нормами) пріоритет (перевага, першість) у застосуванні належить первісним нормам, що обумовлюється ієрархічним місцем Конституції України в системі законодавства, а саме її найвищою юридичною силою, а також загальновизнаним способом розв’язання протиріч в законодавстві, який полягає в тому, що у разі суперечливого регулювання різними правовими актами одних і тих самих правовідносин застосовуються положення того акта, який має вищу юридичну силу.

У зв’язку з цим будь-яка змістовна чи редакційна невідповідність текстів, що містяться в Конституції України та законі України і відносяться до юрисдикції Конституційного Суду України, є підставою для перевірки закону на конституційність. Тобто за таких обставин закон стає об’єктом конституційного контролю.

Будь-які зміни до інших правових актів щодо повноважень Конституційного Суду України можуть визнаватися правомірними, якщо такими змінами приводяться у відповідність до Конституції України норми цих правових актів.

Закріплених в статті 150 Конституції України повноважень, в тому числі щодо вирішення питань про конституційність законів, Конституційний Суд України набув з моменту її прийняття. Будь-яких винятків щодо перевірки на конституційність якихось законів Конституція України не містить навіть після внесення до неї змін Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року №2222-IV (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., №2.— С. 44).

Закон №79-V вніс зміни до Закон про КСУ, які полягають у вилученні із юрисдикції Суду питання про конституційність такої категорії законів, як “закони України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності”.

Такі дії Верховної Ради України суперечать правовому висновку, висловленому Конституційним Судом України у Рішенні №5-зп від 30 жовтня 1997 року, який полягає в тому, що “винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами” (пункт 4 резолютивної частини).

Відтак, якщо до внесення зазначених змін редакція підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону про КСУ дослівно співпадала з текстом пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України і дотична до пункту 1 статті 13 Закону про КСУ, то в результаті зміни

його редакція не узгоджується із зазначеною нормою Конституції України, бо остання не містить такого обмеження, як “крім законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності”.

Конституційний Суд України неодноразово в своїх рішеннях висловлював правову позицію про те, що повноваження Конституційного Суду України поширюються на вирішення питань щодо конституційності всіх законів, прийнятих Верховною Радою України.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України №7-рп/2002 від 27 березня 2002 року у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України Конституційний Суд України висловив наступні правові позиції: “Як свідчить зміст положень статей 85, 91 Конституції України, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші правові акти. Вони є юридичною формою реалізації повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні та відповідно до частини другої статті 147, частини першої статті 150 Конституції України є об’єктом судового конституційного контролю” (абзац четвертий пункту 4 мотивувальної частини); “За змістом положень частини другої статті 147, частини першої статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, перевірка на предмет відповідності Конституції України всіх без винятку правових актів Верховної Ради України і Президента України як за їх юридичним змістом, так і за дотриманням конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності” (абзац шостий пункту 5 мотивувальної частини).

Відповідно до розділу XIII Конституції України внесення змін до Конституції України відбувається шляхом прийняття відповідного закону, який повинен бути прийнятий в межах і порядку, передбачених його нормами (пункт 1 частини першої статті 85 Конституції України). Тому таке повноваження Верховної Ради України, як прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України), безпосередньо кореспондується з її повноваженнями вносити зміни до Конституції у формі закону (пункт 1 частина перша статті 85 Конституції України).

Відтак повноваження Верховної Ради України приймати закони охоплює (поглинає) собою і її повноваження вносити зміни до Конституції України, оскільки такі зміни вносяться шляхом прийняття закону, а норма пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України фактично є банкетною, бо відсилає до статей 154–159 розділу XIII Конституції України.

Твердження про якийсь особливий характер (режим, статус) закону про внесення змін до Конституції України спростовується з’ясуванням правової природи законів про внесення змін до Конституції України і їх відмінності від інших “звичайних” законів.

Закони про внесення змін до Конституції України як і “звичайні” закони приймаються тільки Верховною Радою України і не відносяться до інших правових актів Парламенту.

Крім Верховної Ради України, правові акти у формі законів жоден державний орган приймати не має права (стаття 91 Конституції України). Через прийняття законів Верховна Рада України реалізує свої конституційні повноваження як єдиного законодавчого органу.

За своєю формою закони про внесення змін до Конституції України і “звичайні” закони нічим не відрізняються. Різниця між ними полягає у процедурі їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Якщо “звичайний” закон приймається Верховною Радою України без попереднього висновку Конституційного Суду України щодо відповідності його проекту Конституції України, то такий закон за рішенням Конституційного Суду України може бути визна-

ний неконституційним (повністю чи в окремій частині), якщо він не відповідає Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності (частина перша статті 152 Конституції України).

Натомість, законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України про його відповідність вимогам статей 157, 158 Конституції України, а сам закон є результатом прийняття такого законопроекту двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 155 Конституції України). Тому перевірка законопроекту на відповідність вимогам статей 157, 158 Конституції України і надання з цього питання висновку є перевіркою його конституційності. Об'єктом конституційного контролю в даному випадку є законопроект, а не закон про внесення змін до Конституції України, і такий контроль не може вважатися попереднім, бо законопроект об'єктом наступного конституційного контролю бути не може. Прийняття на основі такого законопроекту закону презюмує і конституційність останнього. Тому Конституційний Суд України не може розглядати питання про конституційність закону про внесення змін до Конституції України на предмет відповідності його змісту статтям 157, 158 Конституції України. Проте такий закон повинен перевірятися на конституційність стосовно додержання процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності, бо якихось конституційних матеріально-правових чи законодавчих процесуально-правових обмежень для цього не існує. Такий контроль не буде ні попереднім, ні наступним, а є звичайним конституційним контролем.

Статтею 159 Конституції України передбачено, що законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції. Це означає, що без наявності висновку Конституційного Суду України законопроект про внесення змін до Конституції України не може розглядатися Верховною Радою України, підтверджується правовою позицією, яку висловив Конституційний Суд України у Рішенні №8-рп/98 від 9 червня 1998 року, яка полягає в такому: "Положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України" (пункт 2 резолютивної частини).

Зазначена правова позиція Конституційного Суду України дає підстави для висновку про те, що якщо Верховна Рада України розгляне законопроект про внесення змін до Конституції України без первинного чи повторного (додаткового) висновку Конституційного Суду України і за таких обставин прийме закон, то такий закон не відповідатиме Конституції України з підстав порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду та ухвалення і повинен бути предметом розгляду Конституційного Суду України щодо його конституційності.

Слід зауважити, що перевірка Конституційним Судом України законопроекту на його відповідність вимогам статей 157, 158 Конституції України і надання з цього приводу висновку є вирішенням Конституційним Судом України питання про конституційність, бо законопроекти про внесення змін до Конституції України перевіряються на відповідність вимогам Конституції України. Відповідно, на предмет конституційності повинен пе-

ревірятись і закон про внесення змін до Конституції України (який прийнятий в результаті схвалення Верховною Радою України законопроекту), якщо була порушена процедура його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності (частина 1 статті 152 Конституції України), в тому числі якщо: 1) такий закон прийнято без висновку Конституційного Суду України; 2) до законопроекту, що одержав висновок Конституційного Суду України, в результаті його розгляду у Верховній Раді України були внесені поправки, але його прийнято без додаткового висновку Конституційного Суду України (абзаци 6, 7 пункту 3 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України №8-рп/1998 від 9 червня 1998 року).

Порушення процедури розгляду закону про внесення змін до Конституції України тягне за собою порушення процедури його ухвалення та набрання ним чинності.

Необхідність конституційного контролю стосовно законів про внесення змін до Конституції України Конституційний Суд України вбачає в тому, що відсутність такого контролю за визначеною у розділі XIII Конституції України процедурою розгляду, ухвалення та набрання чинності цими законами “може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну Конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України” (абзац 3 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року №13-рп/2008).

Наведений аналіз конституційних норм та практика Конституційного Суду України показують, що закон про внесення змін до Конституції України може вважатися конституційним за умови, що при його розгляді, ухваленні або набранні ним чинності була додержана встановлена Конституцією України процедура.

Процедура розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України встановлена статтями 154, 156, 158, 159, ухвалення – статтями 156, 157, набрання чинності – статтями 57, 94, 156 цієї Конституції.

Зазначені процедурні вимоги щодо конституційності закону про внесення змін до Конституції України є самостійними, а тому за відсутності однієї з них такий закон може визнатись Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України.

ПРАВОВА ПРИРОДА, ПОВНОВАЖЕННЯ, РІШЕННЯ ТА ВИСНОВКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Необхідною ознакою демократичної, соціальної, правової держави є здійснення судової конституційної юрисдикції, сутність якої полягає в юридичній перевірці судом правових актів вищих органів держави на відповідність конституції і визнанні їх у разі неконституційності нечинними.

Згідно з Конституцією України (далі – Конституція) правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, делегування функцій суддів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (ч. 1 ст. 124), юрисдикція суддів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124), судочинство здійснюється Конституційним Судом України (далі – Конституційний Суд) та судами загальної юрисдикції (ч. 3 ст. 124), єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні є Конституційний Суд (ч. 1 ст. 147). Саме він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України (ч. 2 ст. 147 Конституції).

Конституційний Суд є одним із вищих органів державної влади в Україні. Це не наглядовий і не контролюючий, а юрисдикційний судовий орган, невід'ємна частина єдиної судової влади, спеціалізований, не включений до системи судів загальної юрисдикції суд для розгляду конституційно-правових спорів. Згідно з Конституцією Конституційний Суд має правосудну природу і правосудний статус і за характером, принципами і змістом своєї державної діяльності здійснює не нагляд чи контроль, а судову владу – правосуддя – конституційне правосуддя (вирішує конституційно-правові спори), у певній визначеній законом формі – у формі конституційного судочинства (статті 6, 124, 127, 147).

Відповідно до Конституції є демократична, соціальна, правова держава (ст. 1), людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3), права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини, є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3), в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8), Конституція має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй (ч. 3 ст. 8).

У зв'язку з цим основне соціальне призначення Конституційного Суду – гарантування верховенства права і Конституції, захист прав і свобод людини, розв'язання юридичних (конституційно-правових) спорів між більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України і опозицією, між законодавчою і виконавчою гілками влади, бути їх правовим арбітром і противагою можливого зловживанню ними своїми повноваженнями²⁶⁹.

Конституційний Суд має всі види юрисдикційних повноважень, притаманних європейським конституційним судам.

Діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень.

²⁶⁹ Тихий В.П. Проблеми інституціалізації конституційної юрисдикції // Концепція розвитку законодавства України: Мат. науково-практичної конференції.— К.: Інститут законодавства Верховної Ради України.— 1996.— С. 178.

Повноваження Конституційного Суду визначаються лише Конституцією, а порядок організації і діяльності та процедура розгляду ним справ як Конституцією, так і законами України зокрема, Законом України від 16 жовтня 1996 р. “Про Конституційний Суд України”.

Конституційний Суд приймає акти, що регламентують організацію його внутрішньої роботи. На цей час діє Регламент Конституційного Суду від 5 березня 1997 р. (з відповідними змінами), який визначає питання внутрішньої діяльності Конституційного Суду.

Згідно з Конституцією до повноважень Конституційного Суду належать:

1. Вирішення питань про відповідність Конституції (конституційність):

– законів та інших правових актів Верховної Ради України;

– актів Президента України;

– актів Кабінету Міністрів України;

– правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 1 ч. 1 ст. 150).

2. Надання висновку:

– про відповідність Конституції чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ч. 1 ст. 151);

– про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції законопроектів про внесення змін до Конституції (ст. 159);

– про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (п. 28 ч. 1 ст. 85).

3. Перевірка справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту і надання висновку щодо додержання конституційної процедури її розслідування і розгляду (ч. 6 ст. 111, ч. 2 ст. 151);

4. Офіційне тлумачення Конституції та законів України (п. 2 ч. 1 ст. 150).

Відповідно до ст. 103 Конституції (Основного Закону) України 1978 р. (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. При наданні права законодавчої ініціативи Конституційному Суду та Верховному Суду України вони стають порушниками конституційного принципу поділу влади. Інтереси верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина, авторитету, незалежності, безпосередності і неупередженості суду свідчать про неможливість надання права законодавчої ініціативи Конституційному Суду і Верховному Суду України.

Перевірці відповідності Конституції (конституційності) підлягають лише ті закони та інші правові акти, які набрали чинності, тобто оцінка законів та інших правових актів здійснюється Конституційним Судом тільки в порядку наступної (репресивної) судової перевірки.

Поняття законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим передбачені відповідно ст. 91 ч. 3 і ч. 4 ст. 106, ст. 117, 135 і 137 Конституції. При цьому термін “закон” вживається тут не у широкому значенні, яке охоплює також і Конституцію, а у вузькому значенні.

За змістом статей 147 та 150 Конституції, які визначають межі юрисдикції Конституційного Суду, перевірки на предмет конституційності підлягають відповідні правові акти. При цьому до повноважень Конституційного Суду належить вирішення питань щодо конституційності відповідних правових актів незалежно від того, мають вони нормативно-правовий чи індивідуально-правовий характер.

Згідно з підпунктом 1 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” юрисдикція Конституційного Суду з питань про відповідність Конституції (конституційність) правових актів поширюється на закони України та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, прийняті після набуття чинності Конституцією.

У відповідності до п. 1 розділу XV “Перехідних положень” Конституції закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції. Отже, вони також можуть перевірятися Конституційним Судом щодо їх конституційності.

Підпунктом 2 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” та рішення Конституційного Суду від 23 червня 1997 р. у справі №3/35-313 про акти органів Верховної Ради України юрисдикція Конституційного Суду з питань про відповідність Конституції (конституційність) правових актів поширена також і на закони та інші правові акти Верховної Ради України, нормативні акти Президії Верховної Ради України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, прийняті до набуття чинності Конституцією (справа про акти органів Верховної Ради України).

Конституційний Суд виходить з того, що на підставі пункту 1 розділу XV “Перехідні положення” Конституції правомірним є поширення юрисдикції Конституційного Суду з питань про відповідність Конституції правових актів, прийнятих до набуття чинності Конституцією, тільки на нормативні правові акти, враховуючи, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Об’єктом конституційної юрисдикції можуть бути не тільки письмові акти, але й дії або бездіяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим (наприклад, невиконання вимог ст. 138 Конституції про призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим тощо). Такі способи порушення Конституції або законів України не виключаються і тому згідно з Конституцією Верховна Рада України може достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду про порушення нею Конституції або Законів України (п. 28 ч. 1 ст. 85).

Як показує практика, не зайвим було б як об’єкт юрисдикції Конституційного Суду передбачити і бездіяльність вищих органів влади України.

Не можуть бути об’єктом перевірки Конституційного Суду проекти правових актів, крім, відповідно до ст. 159 Конституції, законопроектів про внесення змін до Конституції України. З огляду на принципи поділу влади (ст. 6 Конституції) повноваження Конституційного Суду не дозволяють йому втручатися в стадії правотворчого (законодавчого) процесу, здійснювати попередню перевірку.

За змістом статей 150 і 152 Конституції об’єктом перевірки Конституційного Суду можуть бути тільки закони та інші правові акти, які не втратили чинності. Якщо на момент розгляду справи Конституційним Судом правовий акт втратив чинність, Конституційний 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 Конституційного Суду не належать питання щодо законності підзаконних актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Конституційний Суд також не уповноважений вирішувати питання як конституційності, так і законності рішень органів місцевого самоврядування (ст. 144 Конституції), актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, актів органів прокуратури України, судів загальної юрисдикції тощо.

Певною мірою суперечливим є положення ч. 2 ст. 137 Конституції, згідно з яким з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції та законам України Президент України може зупинити їх з одночасним зверненням до Конституційного Суду лише щодо їх неконституційності. В той же час до повноважень Верховної Ради України належить дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду про порушення нею Конституції або законів України (п. 28 ч. 1 ст. 85 Конституції). З цього випливає, що Конституційний Суд в таких випадках вирішує питання як конституційності, так і законності актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Але незаконними акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим можуть визнаватися і судами загальної юрисдикції.

Конституційний Суд перевіряє відповідність законів та інших правових актів чинній Конституції України і не уповноважений перевіряти відповідність правових актів колишній Конституції і Конституційному Договору між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”, дія яких припинилась одночасно з набуттям чинності Конституції, тобто з дня її прийняття (ст. 160 Конституції, Закон України “Про прийняття Конституції України і введення її в дію” від 28 червня 1996 р.).

Об’єктом перевірки Конституційного Суду є лише ті акти, які мають правове значення, стосуються права, тягнуть за собою юридичні наслідки. Отже, не можуть бути об’єктом конституційного контролю Конституційного Суду такі акти, як звернення, заяви, акти політичного характеру тощо, які не мають юридичного значення, не породжують жодних юридичних наслідків.

Конституційний Суд не має права перевіряти конституційність положень чинної Конституції ні за якими параметрами, і вони не можуть бути визнані неконституційними. Проте розділ XIII “Внесення змін до Конституції України” Конституції встановлює порядок внесення змін до Конституції і передбачає певні обмеження при внесенні змін до неї. Тому об’єктом перевірки Конституційного Суду є не тільки законопроекти про внесення змін до Конституції (ст. 159 Конституції), але й закони про внесення змін до Конституції.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ч. 1 ст. 5 Конституції), тобто в Україні вся влада належить народу (Рішення Конституційного Суду від 5 жовтня 2005 р. Справа №1-5/2005 про здійснення влади народом). Влада народу є первинною, єдиною і невід’ємною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення, зокрема через референдуми, результати яких є обов’язковими. Тому не можуть бути об’єктом перевірки Конституційного Суду закони, прийняті всеукраїнськими референдумами. Але правові акти Верховної Ради України та акти Президента України, прийняті відповідно до їх повноважень про призначення референдуму, є об’єктами перевірки Конституційного Суду.

Конституційний Суд у Рішенні від 27 березня 2000 р. у справі №1-26/2000 про всеукраїнський референдум за народною ініціативою роз’яснив, 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 (ст. 157). У зв’язку з цим Конституційний Суд вважає необґрунтованою думку, висловлену учасниками конституційного провадження, згідно з

якою ні Центральна виборча комісія, ні Президент України, ні інші державні органи влади не повноважні здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції питань, які пропонуються ініціативними групами громадян для всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Конституційний Суд вирішує питання про відповідність Конституції (конституційність) правових актів у вигляді як абстрактної, так і конкретної конституційної перевірки. Абстрактна перевірка не пов'язана із застосуванням правового акта, а конкретна перевірка, навпаки, здійснюється у зв'язку з конкретними випадками застосування правового акта чи з конкретною діяльністю органів держави і посадових осіб.

Відповідно до Конституції закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції або якщо була порушена встановлена Конституцією процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (ч. 1 ст. 152).

Звідси випливає, що Конституційний Суд вирішує питання про відповідність Конституції (конституційність) законів та інших правових актів як з точки зору матеріальної, тобто змістової їх перевірки, так і формальної, тобто перевірки відповідності встановленої Конституцією процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності та дотримання конституційних повноважень при їх прийнятті.

Відповідно до ч. 1 ст. 151 Конституції об'єктом перевірки Конституційним Судом можуть бути як міжнародні договори України, так і міжнародні договори, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість. Поняття міжнародного договору України та перелік видів міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, визначені в Законі України від 29 червня 2004 р. "Про міжнародні договори України".

Відповідно до ст. 7 Закону України "Про правонаступництво" Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки. Таким чином, об'єктом перевірки Конституційним Судом можуть бути і міжнародні договори СРСР. Міжнародні договори, які втратили чинність, не можуть бути об'єктом перевірки Конституційним Судом.

Об'єктом конституційної юрисдикції може бути як будь-який міжнародний договір України, так і відповідні акти нашої держави про приєднання до них, визнання їх міжнародними договорами України. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції).

В ч. 2 ст. 87 Закону України "Про Конституційний Суд України" зазначено, що "у разі дачі висновків про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує також питання щодо неконституційності цього договору чи його окремих частин". Тому Конституційний Суд надає не тільки висновок, але й приймає певне рішення стосовно будь-якого правового акта, який є об'єктом його юрисдикції.

Норми міжнародного договору можуть мати практику їх офіційного тлумачення міжнародними органами. Так, юрисдикція Європейського Суду з прав людини відповідно до ч. 1 ст. 32 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод "поширюється на всі питання, які стосуються тлумачення та застосування конвенції". Врахування таких тлумачень є частиною виконання зобов'язань за міжнародними договорами.

Об'єктом перевірки Конституційним Судом також може бути законопроект про внесення змін до Конституції щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції (ст. 159 Конституції). При розгляді цих справ Конституційний Суд перевіряє і порядок внесення змін до Конституції, передбачений розділом XIII Конституції. В рішенні Консти-

туційного Суду від 9 червня 1998 р. у справі №1-26/98 щодо внесення змін до Конституції роз'яснено, що “включення ст. 159 до розділу XIII Конституції України зумовлено тим, щоб не допустити внесення змін до Конституції України всупереч вимогам ст. 157 і 158 Конституції України. Звідси випливає, що згідно із ст. 159 Конституції України обов'язковій перевірці на відповідність статей 157 і 158 Конституції України підлягають і всі можливі поправки, внесені до законопроекту, поданого до Верховної Ради України в порядку статей 154, 155, 156 Конституції України, у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України”.

Отже, законопроект, який за висновком Конституційного Суду відповідав вимогам ст. 157 і 158 Конституції і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційного Суду щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції.

Таким чином, стосовно надання висновку про відповідність Конституції міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, та про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції законопроектів про внесення змін до Конституції перевірка Конституційного Суду має попередній (превентивний) характер.

Об'єктом перевірки Конституційного Суду може бути питання додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (ч. 2 ст. 151 Конституції). Конституційна процедура розслідування і розгляду справ про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту передбачена ст. 111 Конституції. Згідно з цим перевірці Конституційного Суду підлягають: ініціювання більшістю від конституційного складу Верховної Ради України питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; створення Верховною Радою України спеціальної слідчої комісії для проведення розслідування; включення до її складу спеціального прокурора і спеціальних слідчих; робота цієї комісії; її висновки і пропозиції; розгляд їх на засіданні Верховної Ради України; прийняття за наявності підстав Верховною Радою України не менше як двома третинами від її конституційного складу рішення про звинувачення Президента у вчиненні ним державної зради або іншого злочину; прийняття Верховною Радою України рішення про звернення до Конституційного Суду про отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Відставка за власним бажанням Президента України, якому пред'явлено звинувачення у вчиненні злочину, є підставою для закриття конституційного провадження (ч. 1 ст. 91 Закону України “Про Конституційний Суд України”).

Ледь не загальноприйнятим стало положення про те, що Конституційний Суд не встановлює фактичних обставин — до його юрисдикції належать лише питання права, а не питання факту. Але перевірка деяких питань, зокрема встановленої Конституцією процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правових актів (ч. 1 ст. 152 Конституції), перевірка справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту щодо додержання конституційної процедури її розслідування і розгляду (ч. 2 ст. 151 Конституції) тощо, інколи може вимагати й встановлення Конституційним Судом фактичних обставин. До того ж, нормативно-правовий акт міг бути прийнятий з порушенням ч. 3 ст. 84 Конституції, яка передбачає, що голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом особисто.

У рішенні Конституційного Суду від 7 липня 1998 р. по справі №1-19/98 щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України роз'яснено, що положення ч. 3 ст. 84 Конституції щодо здійснення народним депутатом України голо-

сування на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування, тобто народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів на засіданнях Верховної Ради України.

Порушення встановленої Конституцією процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визначення їх неконституційними (ч. 1 ст. 152 Конституції”).

За радянською системою влади, виходячи з формального верховенства вищого представницького органу, наділеного також формально всією повнотою державної влади, право офіційного (владного) тлумачення Конституції та законів України належало Верховній Раді. Конституція закріпила розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6) і з відання Верховної ради України право офіційного тлумачення Конституції та законів України передала до самостійних повноважень Конституційного Суду (ч. 2 ст. 147, п. 2 ч. 1 ст. 150), який визнала єдиним органом конституційної юрисдикції України (ч. 1 ст. 147). Офіційне тлумачення Конституції та законів України є виключною прерогативою Конституційного Суду і самостійним напрямом його діяльності. Про це свідчить не тільки ч. 2 ст. 147 та п. 2 ч. 1 ст. 150 Конституції, але й п. 6 розділу XV “Перехідних положень” Конституції, згідно з яким Верховна Рада України мала право здійснювати тлумачення законів лише до створення Конституційного Суду.

Як відзначається у Рішенні Конституційного Суду від 11 липня 1997 р. у справі №1/1909-97 щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції, “ці зміни зумовлені переходом до нового порядку здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України), органи яких взаємодіють між собою на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг, здійснюючи свої повноваження в межах, встановлених Конституцією України, і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6 Конституції України)”.

Збереження за Верховною Радою України функції офіційного тлумачення (роз’яснення) Конституції та законів України не тільки створювало б небезпеку внесення змін у зміст цих нормативно-правових актів з метою надання їм зворотної дії, але й позбавляло б остаточності рішення Конституційного Суду, вело б до їх перегляду та скасування, підривало б стабільність законодавства, робило б парламент суддею у своїй власній справі, чим порушувало б цей загальновизнаний принцип. Якщо Верховна Рада України має намір створити нові правові норми, то вона може це зробити з допомогою прийняття закону. При незгоді парламенту з рішенням Конституційного Суду про тлумачення тих чи інших положень закону він може внести до нього поправки, щоб зробити його більш чітким чи зовсім по-іншому, але відповідно до Конституції врегулювати ті чи інші суспільні відносини.

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

Офіційному тлумаченню Конституційного Суду підлягають закони, які відповідають Конституції. Тому офіційному тлумаченню законів України передують з’ясування питання їх відповідності Конституції (конституційності). Якщо виявиться, що закон не відповідає Конституції, суперечить їй, він визнається неконституційним з усіма наслідками, що випливають з цього. Так, Конституційний Суд у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та ст. 12 Закону України “Про прокуратуру” визнав неконституційним положення ч. 4 ст. 12 Закону України “Про про-

курутуру” щодо можливості оскарження прийнятого прокурором рішення лише у передбачених законом випадках, оскільки винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами.

Якщо можливі різні інтерпретації тих чи інших положень Конституції або законів України і ці тлумачення не суперечать Конституції, вирішувати такі питання, конкретизувати такі положення повинен парламент. Інакше своїм тлумаченням зазначених положень Конституції або законів України Конституційний Суд обмежував би повноваження Верховної Ради України.

У тих випадках, де існують прогалини в Конституції або законах України, Конституційний Суд повинен відмовитися від тлумачення, бо тут немає об'єкта тлумачення, а заповнення прогалин у законодавстві Конституційному Суду не підвідомче²⁷⁰.

Конституційний Суд за результатами розгляду на пленарних засіданнях справ щодо конституційності законів та інших правових актів і щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України приймає рішення, а в справах з інших питань — дає висновки²⁷¹.

Конституційний Суд приймає рішення і висновки тільки стосовно того, що може бути обґрунтовано положеннями Конституції. Зміст рішень і висновків Конституційного Суду має містити дані, передбачені відповідно статтями 65–66 Закону України “Про Конституційний Суд України”.

Рішення і висновки Конституційного Суду України офіційно оприлюднюються наступного робочого дня після їх підписання. Вони разом з окремою думкою суддів Конституційного Суду України публікуються у “Віснику Конституційного Суду України” та в інших офіційних виданнях України.

Незважаючи на відмінності за формою, рішення і висновки Конституційного Суду однаковою мірою є обов'язковими до виконання. Це передбачено як ч. 2 ст. 150 Конституції, так і ч. 3 ст. 124 Конституції, відповідно до якої судочинство здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції, а також з частини 5 цієї статті, згідно з якою всі судові рішення, незалежно від їх конкретних форм, що ухвалюються судами іменем України, є обов'язковими до виконання на всій території України. Саме так вирішено це питання і в Законі України “Про Конституційний Суд України” (ст. 69).

Рішення і висновки Конституційного Суду діють безпосередньо і не потребують підтвердження з боку будь-яких органів державної влади, посадових та службових осіб. У разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення. Конституційний Суд має право зажадати від цих органів письмового підтвердження виконання рішення Конституційного Суду (ст. 70 Закону України “Про Конституційний Суд України”). Конституційний Суд роз'яснив, що положення ч. 2 ст. 70 Закону України “Про Конституційний Суд України” щодо порядку виконання рішень Конституційного Суду треба розуміти як право Конституційного Суду у разі необхідності визначати у своєму рішенні, висновку порядок і строки його виконання та покласти обов'язок на відповідні державні органи забезпечити це виконання. При цьому незалежно від того, чи визначено в рішенні Конституційного Суду порядок його виконання, відповідні державні органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах

²⁷⁰ Суди загальної юрисдикції мають право і зобов'язані долати прогалини в праві стосовно конкретних справ, вирішувати їх за аналогією права (закону). Забороняється відмова в правосудді в зв'язку з відсутністю або неповнотою нормативно-правових актів. Застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено (ч. 4 ст. 3 Кримінального кодексу України).

²⁷¹ Всупереч ч. 2 ст. 150 Конституції, яка зазначає, що з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України Конституційний Суд ухвалює рішення, Закон України “Про Конституційний Суд України” називає ці акти висновками Конституційного Суду України (ст. 62).

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (Рішення Конституційного Суду 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 ч. 2 ст. 150 Конституції, а також ч. 2 ст. 70 Закону України “Про Конституційний Суд України” стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду). Додаткове визначення у рішеннях Конституційного Суду України порядку їх виконання не скасовує і не підміняє загальної обов’язковості їх виконання.

Рішення і висновки Конституційного Суду є остаточними. Це означає, що вони набирають чинності з моменту ухвалення (проголошення) і ніхто, в тому числі і Конституційний Суд, скасувати або змінити їх не може. Але зміни Конституції тягнуть за собою і відповідні зміни рішень Конституційного Суду.

Рішення і висновки Конституційного Суду не можуть бути оскаржені. Разом з тим у відповідності до ч. 4 ст. 55 Конституції, якщо особою використані всі національні засоби правового захисту, вона має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових органів чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а значить, і оскаржувати в них рішення Конституційного Суду. Але незалежно від наслідків розгляду такої скарги міждержавні органи ні в якому випадку не мають права скасовувати рішення суду тієї чи іншої держави.

У рішенні Конституційного Суду щодо відповідності Конституції (конституційності) правових актів вони визнаються чинними чи нечинними на майбутнє. У разі, якщо ці акти або їх окремі положення визнаються такими, що не відповідають Конституції (є неконституційними), вони оголошуються нечинними і втрачають чинність від дня прийняття Конституційним Судом рішення про їх неконституційність (ч. 2 ст. 152 Конституції, ст. 73 Закону України “Про Конституційний Суд України”). Ці акти фактично скасовуються і не мають юридичної сили з моменту ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність. І саме з цього часу закони, інші правові акти або їх окремі положення, які рішеннями Конституційного Суду визнані неконституційними, не підлягають виконанню (застосуванню) як такі, що втратили силу на підставі рішення Конституційного Суду.

Визнання правового акта неконституційним означає його вилучення з правової системи, оскільки він вважається анульованим, нечинним і не підлягає застосуванню. Як роз’яснив Конституційний Суд, “положення ч. 2 ст. 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 ч. 2 ст. 152 Конституції України втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність”.

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 громадянства, юридичні особи не мають права застосовувати чи використовувати правові акти або їх положення, які визнані неконституційними.

Юридична сила рішення Конституційного Суду про визнання правового акта неконституційним не може бути подолана повторним прийняттям цього ж акта.

Рішення Конституційного Суду, якими визнані закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення неконституційними, мають силу нормативно-правового акта. Визнаючи той чи інший нормативно-правовий акт неконституційним і тим самим скасовуючи його, Конституційний Суд виконує функцію негативного правотвор-

ця. Такі рішення Конституційного Суду фактично створюють нові правові норми. Вони розповсюджуються на всіх суб'єктів права і породжують нові права і обов'язки. Рішення Конституційного Суду про визнання закону чи іншого правового акта неконституційним позбавляє їх обов'язкової сили. Але юридична сила такого рішення Конституційного Суду не може бути прирівняна до юридичної сили звичайних законів, оскільки для перегляду положень цього рішення необхідне внесення змін до Конституції.

Рішення і висновки Конституційного Суду мають пряму і негайну дію, а у випадках, передбачених Конституцією, і зворотну дію. Згідно зі ст. 58 Конституції рішення Конституційного Суду, яке скасовує або пом'якшує відповідальність особи, має зворотну дію. Зворотну дію в часі мають, взагалі, ті рішення Конституційного Суду України, якими визнані неконституційними закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення, що завдали матеріальної або моральної шкоди фізичним або юридичним особам. Цей висновок відповідає Конституції про те, що “кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень” (ст. 56). Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовуються державою у встановленому законом порядку.

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

Рішення судів та інших органів, в основу яких була покладена норма, визнана згодом неконституційною, не підлягають виконанню і повинні бути переглянуті. В процесуальних кодексах має бути єдиний підхід у вирішенні цього питання. Положення ст. 74 Закону України “Про Конституційний Суд України” про те, що “Конституційний Суд України може вказати на преюдиціальність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта”, не вирішує всі питання перегляду конкретних рішень, винесених на підставі правових актів, визнаних неконституційними.

Визнання закону неконституційним поновлює дію “старого закону”, якщо він існував і не суперечить Конституції або веде до прогалин в законодавчому регулюванні тих чи інших суспільних відносин.

Конституції можуть відповідати альтернативні вирішення тих чи інших питань. Тому більш правильним є застосування терміна “неконституційність правового акта”, тобто його антиконституційність, суперечність Конституції. Інше вирішення цього питання може призвести до неоднозначного тлумачення і застосування рішень Конституційного Суду.

Конституційний Суд приймає рішення щодо конституційності того чи іншого правового акта, але не висловлює свою позицію щодо можливості його застосування в конкретній справі судом загальної юрисдикції, що було б втручанням в її розв'язання.

Стосовно змісту рішень Конституційного Суду у деяких конституційно-правових справах, а саме щодо конституційності правових актів, що викликають спір про повноваження конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, конституційності актів про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим, відповідності положень чинних правових актів конституційним принципам і нормам стосовно прав та свобод людини і громадянина та справ щодо конституційності правових актів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, Закон “Про Конституційний Суд України” передбачає додаткові вимоги.

У резолютивній частині рішення Конституційного Суду у справах щодо конституційності правових актів, яким встановлено повноваження конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також у справах щодо конституційності актів про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим, дається висновок щодо конституційності цих актів (ст. 77 і ч. 2 ст. 81 Закону України “Про Конституційний Суд України”).

У рішенні Конституційного Суду у справах щодо конституційності правових актів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, визначається, норми якого закону є конституційними, а якого — неконституційними і не чинними (ст. 85 Закону України “Про Конституційний Суд України”).

У разі якщо в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи конституційним зверненням виявлено невідповідність Конституції інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі і які впливають на прийняття рішення чи дачу висновку у справі, Конституційний Суд визнає такі правові акти (їх окремі положення) неконституційними.

У резолютивній частині рішення Конституційного Суду про офіційне тлумачення Конституції або законів України офіційно тлумачаться (роз’яснюються) положення Конституції та законів України, щодо яких було подано конституційне подання чи конституційне звернення. У разі, якщо при тлумаченні (з’ясуванні) закону України (його окремих положень) була встановлена його невідповідність Конституції (неконституційність), він (його окремі положення) визнається неконституційним.

Правова природа рішень Конституційного Суду про офіційне тлумачення положень Конституції та законів України похідна від положення Конституційного Суду в системі механізму держави і 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 Конституційним Судом положень Конституції та законів України є встановлення їх однозначного і правильного розуміння та застосування на всій території держави і надання роз’яснення щодо цього.

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

Функціональне призначення рішень Конституційного Суду про офіційне тлумачення Конституції та законів України — це юридичний засіб забезпечення їх правильного і однозначного розуміння і застосування, а отже, й один з юридичних засобів укріплення конституційної законності, охорони Конституції.

Юридична сила офіційного тлумачення Конституційним Судом положень Конституції та законів України полягає в тому, що воно (роз’яснення) має державний загальнообов’язковий

характер, що за юридичною силою наближає його до роз'яснених положень Конституції та законів України.

Офіційні тлумачення Конституційним Судом положень Конституції та законів України мають за своєю обов'язковістю вищу юридичну силу порівняно з тлумаченнями, що здійснюються іншими державними органами, посадовими та службовими особами. Це — вищий вид тлумачення Конституції та законів України. Адже Конституція не передбачає автентичного тлумачення ні її положень, ні законів України.

Рішення Конституційного Суду про офіційне тлумачення Конституції та законів України як допоміжний акт за своєю юридичною силою розташовується (знаходиться у супідрядному положенні) за актом, що роз'яснюється, в такій послідовності: тлумачення положень Конституції — за Конституцією, тлумачення законів — слідом за законами.

Сфера дії (територія, коло осіб і коло випадків) рішень Конституційного Суду про офіційне тлумачення Конституції та законів України співпадає 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, воно поділяє їх долю. Причому тлумачення однієї і тієї ж норми не може змінюватися протягом цього часу, якщо ця норма безпосередньо або опосередковано не змінювалася.

Офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом має зворотну силу, її межі визначаються моментом набрання чинності самих положень Конституції та законів України, що інтерпретуються. Адже в процесі здійснення правової норми, яка не змінювалася, її зміст залишається одним і тим самим, і офіційними тлумаченнями тільки встановлюється той смисл, який вклав у неї законодавець. Тому норми права завжди мають той зміст, який розкрито офіційними тлумаченнями, і вони повинні застосовуватися відповідно до даного змісту. Якщо офіційному тлумаченню Конституційного Суду положень Конституції або законів України не відповідають акти їх застосування, останні підлягають скасуванню.

При “переживанні” положень законів України, які інтерпретуються, має місце і “переживання” їх офіційного тлумачення Конституційним Судом.

Тлумачення Конституції, законів України та інших актів здійснюється Конституційним Судом також і при вирішенні питань про відповідність Конституції (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції); при перевірці справи і дачі висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент (ч. 5 ст. 111, ч. 2 ст. 151 Конституції); при дачі висновків: про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (п. 28 ч. 1 ст. 85 Конституції), про відповідність Конституції чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ч. 1 ст. 151 Конституції), а також щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції. Справа в тому, що застосування Конституції, як й інших норм права, неможливе без їх 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 за конституційними поданнями чи конституційними зверненнями є саме офіційне (нормативне) тлумачення цих актів, то безпосередньою метою тлумачення положень Конституції та актів, які перевіряються на конституційність (казуальне тлумачення), є правильне вирішення конкретного питання про їх відповідність Конституції.

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

Незважаючи на те, що це тлумачення норм права має найменування “казуальне”, воно далеко виходить за межі конкретної справи. Такі рішення Конституційного Суду 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 для виконання, в тому числі і для Конституційного Суду. Тому висновки щодо нормативного тлумачення Конституційного Суду мають, у принципі, застосовуватися і до його казуального тлумачення.

В ч. 2 ст. 9 Конституції передбачено, що “укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України”. У разі надання висновків про невідповідність чинного міжнародного договору Конституції Конституційний Суд вирішує також питання щодо неконституційності цього договору чи його окремих частин (ч. 2 ст. 87 Закону України “Про Конституційний Суд України”). При визнанні міжнародного договору України таким, що не відповідає Конституції, він втрачає обов'язковість для України. Але в зв'язку з тим, що ця проблема є міжнародно-правовою, при виході з міжнародного договору необхідно дотримуватися Віденської конвенції про право міжнародних договорів, інших загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та положень, передбачених в самому міжнародному договорі, який перевіряється Конституційним Судом.

При визнанні міжнародного договору України таким, що відповідає Конституції (конституційним), його чинність не змінюється.

У випадках визнання міжнародного договору, який внесено до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, таким, що не відповідає Конституції, така згода не може бути надана Верховною Радою України.

У разі визнання міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, таким, що відповідає Конституції (конституційним), Верховна Рада України може продовжувати процедуру прийняття закону про надання згоди на його обов'язковість.

Висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту Конституційний Суд дає відповідно до ст. 111 Конституції. Цей висновок разом з висновком Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, є необхідною умовою подальшого розгляду Верховною Радою України справи про імпічмент. Якщо висновок Конституційного Суду буде негативним, тобто констатуватиме недодержання вказаної конституційної процедури, розгляд справи Верховною Радою повинно бути припинено.

Згідно з Конституцією висновок Конституційного Суду про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції має бути надано до початку його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Конституційний Суд надає висновки щодо відповідності цих законопроектів вимогам статей 157 і 158 Конституції згідно з положеннями ст. 159 Конституції.

Висновок Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції є необхідною умовою розгляду

цього законопроекту Верховною Радою України. При позитивному висновку Верховна Рада України може внести відповідні зміни до Конституції, а при негативному — відхилити такий законопроект.

Конституційний Суд відкриває нове провадження у будь-якій справі при виявленні нових обставин по справі, які не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або надання висновку в справі.

Конституційний Суд після офіційного оприлюднення рішення може з власної ініціативи або за заявою однієї із сторін конституційного провадження виправити допущені у рішенні неточності, описки, редакційні або технічні огріхи. Рішення Конституційного Суду також можуть бути роз'яснені Конституційним Судом за клопотанням однієї із сторін конституційного провадження.

Ухвала Конституційного Суду про виправлення неточностей у рішенні або про його роз'яснення приймається на пленарному засіданні Конституційного Суду і підлягає опублікуванню в тих виданнях, де було опубліковано рішення.

Невиконання рішень і висновків Конституційного Суду тягне передбачену законом відповідальність²⁷².

²⁷² Більш детально про правову природу, повноваження, рішення і висновки Конституційного Суду України див.: Тихий В.П. Конституційний Суд України.— К., 2007.

ДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНОСТІ АКТИВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Останнім часом питання нормативності актів судової влади привертає все більшу увагу, особливо в контексті проведення судової реформи в Україні та вивчення юридичної природи актів Конституційного Суду України, при характеристиці яких все частіше вживається термін “прецедентний характер”.

Згідно з загальнотеоретичним підходом акти судової влади — це акти застосування норм права, тому вони не можуть мати нормативної сили. На цій позиції стоїть більшість радянських та пострадянських вчених. Основним обґрунтуванням зазначеної позиції є те, що суди не мають правотворчих повноважень, закріплених у конституції або в законі, а суддя не може підняти законодавця²⁷³. Так, відомий теоретик радянського права С. Зівс вважав, що ніякий судовий “прецедент не створює у нас права... значна кількість однакових судових рішень є лише простим актом застосування норми права”²⁷⁴. Він також суворо критикував професора С. Вільнянського за те, що той припускав, що “однакове судове рішення, що повторюється багато разів, набуває нормативного значення”²⁷⁵. Виходячи з цієї перспективи, акти судової влади не можуть вважатися джерелами права. Нагадаємо, що до ознак джерел права відносяться такі: формальна визначеність, обов’язковість, нормативність та загальновідомість.

Теза про те, що судовий прецедент є джерелом права у країнах англосаксонської правової сім’ї не викликає жодних наукових дискусій. Разом з цим, судовий прецедент за своїм змістом є не що інше, як складова мотивувальної частини акта судової влади, яка береться за основу суддівського обґрунтування при вирішенні аналогічних справ. Схожі тенденції починають складатися й в українській правовій системі саме у частині визнання за актами судової влади їх нормативності за аналогією з прецедентним правом. Хоча сам термін “прецедентне право” має специфічне значення, що притаманне саме країнам англосаксонського права, й тому у країнах колишнього СРСР судовий прецедент не визнається джерелом права на офіційному рівні. Схожа тенденція існує й у європейських країнах щодо самої термінології, але аж ніяк не щодо явища, яке визнається, як правило, “de facto”.

Так, при характеристиці юридичної сили рішень Конституційного Суду Голова Конституційного Суду Російської Федерації В. Зорькін зауважує, що “оскільки Конституційному суду належатиме самостійна правотворча функція, слід визнати, що його рішення набувають прецедентного характеру та стають джерелами права”²⁷⁶. Тому, на його думку, юридична сила остаточних рішень Конституційного суду перевищує юридичну силу будь-якого закону та, відповідно, дорівнює юридичній силі самої Конституції, яку вже не можна застосовувати відірвано від остаточних рішень Конституційного суду, що стосуються відповідних норм, і тим більше всупереч цим рішенням²⁷⁷.

Отже, можна погодитися з думкою професора М. Байтіна, це є не створення права у формі судового прецеденту, а судове тлумачення права шляхом видання Конституційним

²⁷³ Див., наприклад: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России.— М.: Юристъ, 1998.— С. 20–23.

²⁷⁴ Зивс С.Л. Источники права.— М.: Наука, 1981.— С. 177.

²⁷⁵ Там само.— С. 177.

²⁷⁶ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права.— 2004.— №12.— С. 4.

²⁷⁷ Там само.— С. 5.

Судом РФ актів офіційного, загальнообов'язкового, нормативного тлумачення²⁷⁸. Але таким актам належатимуть ознаки нормативності, й саме такий термін (“нормативність актів судової влади”) слід вживати при характеристиці юридичної сили актів судової влади замість терміна “прецедентний характер рішень”. Історичний вплив, який ґрунтується на особливій природі здійснення правосуддя та вимог справедливості, які полягають у тому, що аналогічні справи повинні вирішуватись аналогічно, приводить до обов'язкового врахування судами раніше прийнятих рішень (правових позицій) по конкретних справах у аналогічних ситуаціях, що надає таким актам судової влади нормативного характеру.

Він проявляється в обов'язковості правових позицій, що сформульовані в актах судової влади, не тільки для сторін у справі, але й для попередньо невизначеного кола суб'єктів права, а також неоднократності застосування цих правових позицій (правоположень) при вирішенні аналогічних справ. Цим правовим позиціям належать спільні нормативні ознаки, які нагадують ознаки нормативно-правових актів, які були сформульовані відомим теоретиком радянського періоду А. Міцкевичем: неконкретність адресата, можливість неодноразового застосування припису, збереження дії припису незалежно від його виконання²⁷⁹.

Цим актам судової влади нормативного характеру належать наступні спільні ознаки, а саме: 1) приймаються у процесі здійснення правосуддя, тобто є актами судової влади; 2) нормативне значення має не акт судової влади у цілому, а саме та його частина (як правило, мотивувальна), де міститься судовий прецедент (правова позиція, правоположення тощо); 3) вони мають загальнообов'язковий характер, тобто їх дія поширюється не тільки на сторони у справі, але стосується й інших суб'єктів права; 4) їх нормативна сила походить із необхідності забезпечення інтересів правосуддя при вирішенні аналогічних справ та заснована на правових позиціях, які формуються у процесі застосування та тлумачення норм права у процесі розгляду конкретної справи; 5) забезпечуються державою через діяльність органів з виконання судових рішень; 6) їх нормативний зміст встановлюється на підставі аналізу у судовому засіданні юридичних фактів та життєвих обставин; 7) залежать від професійної правосвідомості суддів та рівня розвитку правової доктрини; 8) в умовах романо-германської правової сім'ї мають додатковий характер щодо основних джерел права.

Нормативний характер також мають роз'яснення, що надаються у постановках Пленуму Верховного Суду України та спеціалізованих судів. Професор В. Лазарєв так характеризує нормативність постановок Пленуму: “У постановках пленуму Верховного Суду завжди містилися, містяться та не можуть не міститися правила поведінки загального характеру, що звернені якраз не до конкретного суду, а до всіх судових інстанцій та до невизначеного кола осіб у зв'язку з можливістю їх звернення до судових органів. Одноразове застосування норм права ніколи не вичерпує змісту керівного роз'яснення. Керівні роз'яснення (вказівки) пленуму хоча й тимчасово, але заповнюють прогалини у законодавстві, вносять новий елемент до правового регулювання. Постанови відрізняються достатньою визначеністю та містять положення нормативного характеру, що мають юридичну силу”²⁸⁰.

Основною відмінністю нормативності актів судової влади від нормативно-правових актів є наступне:

1. Обмеженість нормативної дії акта судової влади, а саме тієї його частини, що містить правову позицію: вона може бути обов'язковою лише для суддів при вирішенні ана-

²⁷⁸ Байтин М.И. О юридической природе решений Конституционного суда РФ // Государство и право.— 2006.— №1.— С. 5–11.

²⁷⁹ Див.: Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства.— Москва, 1967.— С. 42–43.

²⁸⁰ Теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева.— Москва, 1999.— С. 141.

логічної справи, а не для всіх суб'єктів права за умови дії нормативно-правового акта. Слід також звернути увагу на особливість актів конституційного суду. Оскільки він застосовує Конституцію, яка має найвищу юридичну силу у межах правової системи, то його правові позиції щодо тлумачення конституційних норм, а також висновки нормативного характеру, що містяться у резолютивних частинах його рішень, мають нормативний вплив на всіх суб'єктів права, у тому числі й на законодавця.

2. Ця обов'язковість встановлюється, як правило, не законом, а самою судовою владою, тобто походить від вимог здійснення правосуддя та судової охорони принципів права конституційного рівня (рівності, правової визначеності та довіри до права).

3. Обов'язкову силу має не акт судової влади в цілому, а та його частина, що містить правову позицію (правоположення), яка набуває ознак нормативності при повторюваності фактичних обставин та правовідносин при розгляді аналогічної справи. Це правоположення має менший ступінь формальної визначеності, ніж норма права, та його виокремлення залежить від застосування спеціальної методології та базується на підходах самого суду або вищих судів, які мають повторно послатися на цю правову позицію (правоположення) при вирішенні аналогічних справ. Крім того, нормативне значення мають не всі акти судової влади, а ті, у яких, як правило, вирішується справа по суті (рішення, постановва тощо). Нормативно-правовий акт після набуття чинності діє у всій своїй повноті незалежно від обставин правозастосування та поширює свою дію на попередньо невизначених суб'єктів права.

4. Нормативність акта судової влади тісно зв'язана з фактичними обставинами справи, а доведення різниці між фактичними обставинами при вирішенні аналогічної справи (застосування "техніки розрізень") суттєво впливає на зниження нормативної сили цих актів.

Феномен нормативності актів судової влади, тобто визнання того, що певні види актів судової влади є не тільки простими актами застосування норм права, досліджувався й радянською юридичною наукою. Зрозуміло, що ця нормативність визнається у межах більшості правових систем світу протягом значно більшого часового періоду, але в СРСР до цього явища завжди ставились обережно. З метою наукової кваліфікації цієї нормативності у радянську правову систему було якраз й введено поняття правоположення. Під правоположенням розумілися загальні положення, що сформульовані у процесі правозастосовчої діяльності відповідних органів, які носять підзаконний характер та містять конкретизуючі правові норми щодо тих або інших однорідних фактичних складів²⁸¹. Як зазначає з цього приводу В. Лазарєв, "за своїм змістом будь-яке правоположення є офіційним наказом правозастосовчого органу щодо розуміння та використання права у зв'язку з виникненням певної життєвої ситуації, що підпадає під дію закону"²⁸².

Правові положення, на думку М. Вопленка, є усталеними типовими рішеннями щодо застосування юридичних норм, які у реальності набувають рис юридичних норм та загальних правил, а в силу типовості правозастосовчої ситуації, значущості сформульованих у процесі тлумачення та застосування загальних правил для наступної юридичної практики та авторитету правозастосовного органу набувають значення прецеденту²⁸³.

Отже, введення у науковий обіг поняття правоположення радянською наукою було не чим іншим, як фактичним визнанням нормативності деяких актів судової влади. Характерними ознаками правоположення вважалися наступні:

²⁸¹ Див.: Судебная практика в советской правовой системе / Под ред. С.Н. Братуся.— М.: Юридическая литература, 1975.— С. 65–68.

²⁸² Лазарев В.В. Правоположения: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение.— 1976.— №6.— С. 8.

²⁸³ Див.: Вопленко Н.Н. Источники и формы права.— Волгоград, 2004.— С. 74.

— правоположення створюються у процесі судової діяльності, у зв'язку з чим правоположення більш тісно пов'язані з фактичними обставинами на відміну від правових норм;

— правоположення є додатковими засобами правового впливу на суспільні відносини разом з правовою нормою, але поступаються останній силою та значенням;

— правоположення носять підзаконний характер, не можуть змінювати або доповнювати закон, а тим більше суперечити його змісту;

— дотримання правоположень забезпечується шляхом скасування вищою інстанцією рішення, у якому міститься порушення певного правоположення, або шляхом виправлення рішення інстанцією, що його прийняла;

— правоположення носять загальний характер, так само, як і норми, не мають персоналізованого кола осіб та адресуються усім учасникам суспільних відносин у сфері правосуддя;

— правоположення знаходять своє вираження у певних формах — керівних роз'ясненнях Пленумів Верховних Судів (СРСР та союзних республік), а також рішень судів по принципових, важливих правових питаннях²⁸⁴.

На думку сучасних російських дослідників, радянська теорія правоположень була не чим іншим, як спробою прихованого аналізу проблеми судової правотворчості в умовах офіційного її заперечення²⁸⁵.

Отже, радянська наука визнавала за актами судової влади наявність ознак нормативності, коли в акті застосування права містяться відповідні правоположення, які конкретизують норми права²⁸⁶. В. Реутов навіть виокремив три види таких правоположень: 1) ті, що виникають при заповненні прогалин у праві; 2) ті, що конкретизують і деталізують зміст приписів загального характеру; 3) ті, що виникають у результаті конкретизації та деталізації загальних положень, понять і термінів законодавства²⁸⁷.

Крім того, навіть за радянських часів визнавався факт створення судами нового положення, не відомого законодавству, здатного слугувати вирішенню конкретних справ внаслідок застосування судами аналогії²⁸⁸. У літературі зазначалося, що прогалини в законодавстві долаються правозастосовним органом за допомогою особливого виду правоположень, які наближуються до правової норми, але не стають нею²⁸⁹. Професор С. Алексєєв навіть припускав, що правоположення — це також норма, у будь-якому разі з того моменту, коли вироблене судами положення починає застосовуватися ними як типізоване рішення даної життєвої ситуації²⁹⁰.

Отже, сам термін “правоположення”, що був сформульований радянською юридичною наукою, відображав, по суті, правотворчий характер судової практики у радянській правовій системі.

Також можна побачити, що термін “правоположення” є синонімом терміна “правова позиція”, що використовується для характеристики діяльності конституційних судів

²⁸⁴ Див.: Судебная практика в советской правовой системе / Под ред. С.Н. Братуся.— М.: Юридическая литература, 1975.— С. 26–27.

²⁸⁵ Див.: Гук П.А. Судебный прецедент как источник права: Дис. канд.юрид.наук: 12.00.01.— Саратов, 2002.— С. 51.

²⁸⁶ Див.: Алексєєв С.С. Общая теория права.— М., 1975.— Т. 1.— С. 341.

²⁸⁷ Реутов В.П. Юридическая практика и развитие законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Свердловск, 1968.— С. 5.

²⁸⁸ Див.: Погребняк С.П., Уварова О.О. Судова практика: поняття та функції // Бюлетень Міністерства юстиції України.— 2004.— №9 (35).— С. 56.

²⁸⁹ Лазарев В.В. Правоположения: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение.— 1976.— №6.— С. 8.

²⁹⁰ Див.: Алексєєв С.С. Государство и право. Начальный курс.— М.: Юрид. лит., 1994.— С. 59.

у пострадянських країнах та відображає загальносвітову тенденцію, що спрямована на широке визнання нормативності актів судової влади. Крім того, ці правовоположення, на думку українських науковців, як стійкі типові рішення застосування правових норм, що реально здобувають риси загальних правил, за своїм значенням і роллю у судовій практиці наближаються до переконливих прецедентів, добре відомих англо-американській правовій сім'ї²⁹¹.

Поняття “правова позиція” вводиться для науково-практичного відображення ситуації, що склалася у сфері здійснення конституційного судочинства, зокрема явища “розширеного” (правотворчого) тлумачення конституційних норм при наданні обґрунтування рішення, що нагадує *ratio decidendi*, що вживається при характеристиці дії судового прецеденту у країнах англосаксонського права.

Правові позиції, що містяться в актах судової влади, зокрема в актах конституційного суду, мають ознаки нормативності, але при цьому вони залишаються актами застосування права, а не нормативно-правовими актами. Так, Г. Христова, яка робить висновок про наявність проявів нормативності у рішеннях Конституційного Суду України, зазначає при цьому, що “нормативна природа цих актів здебільшого визначається викладенням в їх мотивувальній частині так званих правових позицій органу конституційного контролю, а рішення КСУ щодо конституційності юридичних актів мають квазіпрецедентний характер²⁹².

Цей термін відображає феномен нормативної сили актів судової влади, коли певна частина мотивації суду, де обґрунтовуються причини (не)конституційності законів, висновки, яких дійшов суд при наданні офіційного тлумачення, суддівського розуміння норм права тощо стає обов'язковою не тільки для сторін у справі або для суб'єкта права на конституційне подання та звернення, але й опосередковано для всіх суб'єктів права.

Це пояснюється також тим, що у процесі практичної діяльності Конституційного Суду з'явилась потреба звертатися до інтерпретаційних висновків, викладених у раніше прийнятих його рішеннях, яка мала об'єктивний характер, оскільки, приймаючи рішення у новій справі, Конституційний Суд має враховувати вже вироблене ним розуміння норми чи положення закону²⁹³. Тобто Конституційний Суд стає “позитивним законодавцем” при здійсненні нормоконтролю, за якого надається розширене тлумачення відповідних правових норм, які підлягають застосуванню, та надається додаткова аргументація.

Вперше термін “правова позиція” на пострадянському правовому просторі був закріплений на законодавчому рівні у статті 73 Федерального конституційного закону “Про Конституційний суд Російської Федерації”, де встановлювалось, що у випадку, коли більшість суддів Конституційного суду, які беруть участь у засіданні палати, доходять висновку щодо необхідності прийняття рішення, що не відповідає правовій позиції Суду, що виражена у раніше прийнятих ним рішеннях, то справа передається на розгляд пленарного засідання Конституційного суду²⁹⁴. Правило, що викладено у цій статті, в цілому нагадує положення статті 30 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, тобто відображає загальноєвропейську тенденцію, що склалась. Крім того, у світлі параграфа 40 Регламенту Конституційного суду Російської Федерації зміна правової по-

²⁹¹ Див.: Погребняк С.П., Уварова О.О. Судова практика: поняття та функції // Бюлетень Міністерства юстиції України.— 2004.— №9 (35).— С. 58–59.

²⁹² Див.: 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. 13.

²⁹³ Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України.— 2006.— №1.— С. 10.

²⁹⁴ Див.: Федеральный конституционный закон “О Конституционном суде Российской Федерации”.— М., 1994.— С. 73.

зиції при розгляді нової справи може бути ініційована як палатами, так і Конституційним судом. Вона не означає зміни рішення, в якому була сформульована, та не порушує вимоги щодо його остаточності. Проте Конституційний суд не керуватиметься цією правовою позицією при ухваленні наступних рішень²⁹⁵.

В Україні цей термін нормативно не закріплений, але вживається самим Конституційним Судом при посиланні на аргументацію (мотивацію) своїх раніше прийнятих рішень²⁹⁶.

Знак рівності між *ratio decidendi*, що закладається в основу прецедентного права, та правовою позицією ставлять багато науковців країн СНД, зокрема суддя Конституційного суду Російської Федерації Г. Гаджієв: "...у світі юридичних явищ правові позиції КС найближчі до *ratio decidendi*, і з огляду на це саме правові позиції КС слід вважати джерелом права"²⁹⁷.

Як зауважує професор В. Зорькін, "правові позиції Конституційного суду, що містяться у рішеннях, фактично відображують його правотворчість особливого виду. Рішення Конституційного суду з правовими позиціями, що у них містяться, займають особливе місце у загальній системі джерел права Росії"²⁹⁸.

Суддя Конституційного Суду України П. Ткачук під правовою позицією розуміє результат інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду у формі висновків, роз'яснень, правоположень, доктрин, у яких міститься тлумачення неявного смислу закону, правова оцінка або правове визначення, сукупність правових уявлень та знань щодо вирішення конкретної ситуації, які є обов'язковими для всіх суб'єктів правовідносин²⁹⁹.

На думку зазначеного науковця, правові позиції КСУ завжди є результатом інтерпретації положень Конституції чи законів України. Причому їх юридичну природу він розглядає у двох аспектах: 1) правова позиція є викладенням розуміння тієї чи іншої норми Конституції або закону, тобто вона, по суті, є тлумаченням позиції законодавця та складовою відповідних норм; 2) у інших випадках правова позиція є узагальненням знань, розумінням дії конституційно-правових принципів стосовно конкретної правової ситуації³⁰⁰.

Найбільш важливими характеристиками правових позицій є:

1. Правові позиції формуються у процесі розгляду конкретних справ на підставі процедури конституційного судочинства при здійсненні конституційним судом своїх повноважень (нормоконтроль, офіційне тлумачення, конституційна скарга тощо). Вони офіційно формулюються та офіційно закріплюються тільки на пленарному засіданні та розглядаються як позиція колегіального органу та являють собою не остаточне рішення, а є лише підставою цього рішення³⁰¹. Правовою позицією є таке правоположення, на

²⁹⁵ Див.: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России.— М.: Издательский дом "Городец", 2003.— С. 113.

²⁹⁶ Див., напр.: Пункт 7 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) за №22-рп/2003 від 25 грудня 2003 р. // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2004.— Кн. 4.— С. 567.

²⁹⁷ Гаджиев Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.— 1999.— №3 (28).— С. 82.

²⁹⁸ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права.— 2004.— №12.— С. 4.

²⁹⁹ Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України.— 2006.— №1.— С. 21.

³⁰⁰ Там само.— С. 16.

³⁰¹ Див.: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судебское право.— М.: Издательство "Проспект", 2007.— С. 135–136.

якому, власне, базується рішення суду³⁰². Іншими словами, правова позиція здебільшого міститься у мотивувальній частині рішення суду, тобто являє собою порядок мотивації та набирає самостійного значення незалежно від того, чи відтворюється (дублюється) вона у резолютивній частині.

З цього правила є винятки, як, наприклад, формулювання правової позиції в ухвалі суду про відмову у відкритті конституційного провадження, де також можуть міститися правові позиції. Так, наприклад, відповідно до статті 94 Закону “Про Конституційний Суд України” підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення є наявність неоднозначного застосування Конституції та законів України. У випадку наявності однозначного застосування КСУ має відмовити у відкритті конституційного провадження на підставі пункту 2 статті 45 Закону “Про Конституційний Суд України” — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та цим Законом. Але що може бути “неоднозначним застосуванням”? Законодавець не дав відповіді на це запитання, тому Суд у своїй Ухвалі від 16 листопада 2006 року №13-у/2006 у справі за конституційним поданням Брюховицької селищної ради міста Львова щодо офіційного тлумачення положень статті 142 Конституції України, статті 149, пункту 12 розділу Х “Перехідні положення” Земельного кодексу України, частини третьої статті 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановив, що “неоднозначність застосування норми правового акта — це застосування органами державної влади однієї й тієї ж самої норми правового акта по-різному за однакових обставин”. КСУ послався на цю правову позицію в ухвалі про відмову у відкритті конституційного провадження за конституційним зверненням громадянина М. щодо офіційного тлумачення положення абзацу четвертого пункту 2 статті 9 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”³⁰³.

Причому в цих ухвалях містяться важливі правові позиції, які сприяють більш глибокому розумінню відповідних правових норм та слугують орієнтиром для суб’єктів права на конституційне подання та звернення для інших зацікавлених осіб. Так, у частині 5 пункту 4 мотивувальної частини ухвали КСУ від 11 січня 2000 року про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадян В. Огурцової та П. Шахматова щодо офіційного тлумачення положень частини четвертої статті 32, статей 40, 55, 64, 124 Конституції України, статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України зазначається, що “конституційне звернення про одночасне офіційне тлумачення декількох статей Конституції України та закону України правомірне лише у тому разі, коли ці статті нерозривно пов’язані між собою і мають спільний предмет правового регулювання”³⁰⁴.

2. Шляхом формулювання правової позиції усувається невизначеність у праві та вирішується конкретна правова ситуація, що підсилює рівень легітимності конституційного суду, підвищується якість правосуддя та зміцнюється довіра до права.

3. Правові позиції поділяються за різними критеріями на різні види: а) правові позиції, сформульовані в результаті перевірки на відповідність Конституції положень законів

³⁰² Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України.— 2006.— №1.— С. 18.

³⁰³ Ухвала Конституційного Суду України від 16.11.2006 р. за №13-у/2006 “Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Брюховицької селищної ради міста Львова щодо офіційного тлумачення положень статті 142 Конституції України, статті 149, пункту 12 розділу Х “Перехідні положення” Земельного кодексу України, частини третьої статті 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №1.— С. 21–22.

³⁰⁴ Селіванов А.О. Верховенство права в конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції.— К.: Логос, 2006.— С. 379.

та інших правових актів; б) правові позиції, сформульовані в результаті офіційного тлумачення Конституції та законів. Вони також класифікуються за об'єктом конституційно-правової проблеми (стосуються понять, норм, принципів, інститутів); за характером предмета регулювання (матеріально-правові та процесуально-правові); за сферою суспільних відносин³⁰⁵.

4. Юридична сила правових позицій нерозривно пов'язана з обов'язковістю рішень та висновків Конституційного Суду України (КСУ). У свою чергу, юридична сила рішень та висновків КСУ полягає у такому: 1) вони є остаточними, не підлягають оскарженню, рівною мірою обов'язкові для всіх суб'єктів права та вступають у силу після їх проголошення; 2) вони діють безпосередньо та не потребують підтвердження своєї дії іншими правовими актами; 3) юридична сила рішень КСУ про визнання правового акта неконституційним не може бути подолана прийняттям аналогічного правового акта; 4) рішення державних органів, що базуються на правових актах, що визнані неконституційними, не можуть бути виконані та підлягають перегляду у встановленому порядку.

5. Правові позиції мають нормативний загальний (поширюють свою дію на вирішення аналогічних справ) та обов'язковий характер, тобто вони є доказом наявності у Конституційного Суду правотворчої функції.

6. Правові позиції носять одночасно конкретний і загальний характер³⁰⁶. Конкретний характер виявляється у ставленні суду до вирішення конкретного правового питання відповідно до предмета провадження, а загальний — у розповсюдженні своєї дії на невідзначену кількість аналогічних випадків у майбутньому.

7. Акти конституційного суду (рішення та висновки, ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження) публікуються в офіційних виданнях, і в такому вигляді правові позиції стають загальнодоступними. В Україні не створено офіційного державного органу, призначення якого полягало б у формулюванні правових позицій, тому це залишається справою самого Конституційного Суду, який сам відокремлює правові позиції у своїх раніше прийнятих рішеннях та посилається на них у наступних аналогічних рішеннях.

Отже, нормативність актів судової влади, у тому числі й Конституційного Суду України, походить від індивідуально-правових актів (акти застосування норм права), що призводить, у певних випадках до стирання межі між індивідуальними та нормативно-правовими актами. Крім авторитету суддів на нормативність актів судової влади впливають такі чинники, як "принципова новизна та якість судового рішення", а також чинник "високого ступеня передбачуваності" судового рішення, тобто передбачення того, що у майбутньому аналогічні справи будуть вирішені відповідно до сформульованого принципу, що лежить в основі мотивації раніше прийнятого рішення (*ratio decidendi*). Тобто ця нормативність заснована на передбаченні того, як будуть суди приймати рішення в аналогічній ситуації, оскільки рішення нижчих судів можуть бути скасовані вищими судами, якщо вони суперечать судовій практиці. З цієї перспективи певний ступінь обов'язковості має навіть те *ratio decidendi* судового рішення, яке ще не отримало повторного застосування, але існує велика ймовірність цього.

Разом з цим, визнання нормативності індивідуального акта не призводить до того, що він починає вважатися нормативно-правовим. Нормативність цих актів пов'язана із правозастосовною специфікою та фактичною повторюваністю правовідносин в аналогіч-

³⁰⁵ Див.: Тесленко М. Юридична сила і значення правових позицій Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — №4. — С. 37.

³⁰⁶ Див.: Чередниченко С.П. Судебно-правотворчество: сравнительно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01.— Москва, 2005.— С. 145.

них обставинах, але за формою вони залишаються індивідуально-правовими. Визнання нормативності цих актів пов'язано із сучасним розвитком української правової системи, коли правові позиції (правоположення), що містяться у них, починають сприйматися судовою владою як обов'язкові при вирішенні аналогічних справ. Але при цьому за своєю природою вони залишаються актами застосування норм права судовою владою. За загальним правилом, нормативність акта судової влади як акта застосування базується на мотивувальній частині цього акта.

Виходячи з необхідності зміцнення судової влади в Україні та реалізації принципів правової визначеності, рівності та довіри до права, визнання нормативності актів Конституційного Суду України є потужним чинником забезпечення реалізації принципу верховенства Конституції України та стабілізації конституційних правовідносин.

ПРОЦЕДУРА ЗВЕРНЕННЯ ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1. Конституційне провадження, процедура звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції — Конституційного Суду, є наймолодшим видом судового процесу в Україні. Перші кроки до втілення такого виду юрисдикції в правову систему України були здійснені на початку 90-х років ХХ століття через ухвалення нової редакції статті 112 Конституції УРСР³⁰⁷ і прийнятого відповідно до неї Закону “Про Конституційний Суд України”³⁰⁸. Проте відлік практичного втілення процедури конституційного провадження реально починається з часу прийняття в 1996 році Конституції України і нового закону “Про Конституційний Суд України”³⁰⁹ (далі — Закон). Саме такими новаційними обставинами можна пояснити певну недосконалість деяких нормативних положень, що регулюють конституційне провадження, оскільки юристи і законодавці України, маючи знання, які були їм закладені радянською правовою наукою і освітою, та досвід практичної роботи, на їх основі йшли фактично новою дослідницькою дорогою.

З метою надання практичної допомоги особам, які виявили бажання звернутися до Конституційного Суду з проблемними питаннями, виникла потреба у додатковому роз’ясненні нюансів саме стадії початкової процедури звернення до Конституційного Суду України.

Правовими джерелами інституту звернення до цієї судової установи є Конституція України, закон “Про Конституційний Суд України”, який прийнято відповідно до зобов’язуючих положень статті 153 Конституції, та Регламент Конституційного Суду, текст якого ухвалює склад суддів цього Суду за спеціальною процедурою на підставі положень статей 3 і 30 Закону.

Суб’єктам ініціювання розгляду певного питання в Конституційному Суді України варто зорієнтуватися в термінології, категоріях, поняттєвому апараті цього нового виду національного судового провадження. Процедура (франц. *proc dure*, від лат. *procedere* — просуватися) у загальному розумінні — порядок, наступність, просування, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату, а у правовому — врегульований законом або іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з чітких послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату³¹⁰. У судовому провадженні в Конституційному Суді процедура передбачає встановлення унормованого поетапного порядку ініціювання, прийняття до провадження, розгляду і вирішення по суті звернення до Суду особи, яка має на це законне право. Ця процедура звернення обумовлена такими чинниками: статусом осіб, які звертаються до Суду; видом письмового акта, за яким заінтересована особа ініціює питання у Суді; вимогами, що запровадив закон до таких актів; видами судових рішень, які може у підсумку постановити Конституційний Суд України внаслідок розгляду питання по суті.

Прохання, з яким особа звертається до Конституційного Суду, має бути складене у письмовій формі та набуває статусу офіційного документа, який поділено на два види — **конституційне подання і конституційне звернення** (стаття 38 Закону). В законі визначено

³⁰⁷ Відомості Верховної Ради Української РСР.— 1990 р., №45.— С. 606.

³⁰⁸ Відомості Верховної Ради України.— 1992 р., №33.— С. 471; 1993 р., №15.— С. 133.

³⁰⁹ Відомості Верховної Ради України.— 1996 р., №49.— С. 272.

³¹⁰ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.— К.: Укр. енцикл., Т. 5: П-С.— 2003.— С. 185–186.

критерії (ознаки), за якими такі акти удавання мають одну з двох вказаних назв і залежать від статусу суб'єкта ініціювання і предмета розгляду.

З метою визначення чітких параметрів в діях Конституційного Суду України щодо неприйнятності до провадження вказаних актів звернення, а також правового “дисциплінування” тих суб'єктів, які звертаються до Суду, законодавець у статті 45 Закону визначив підстави для відмови у відкритті провадження у справі в Конституційному Суді, якими є:

1) відсутність встановленого Конституцією України, Законом права на конституційне подання, конституційне звернення;

2) невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом;

3) непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні.

Всі “відмовні” ухвали Суду ґрунтуються на зазначених нормах закону. Особам, які планують звертатися до цього Суду, варто пам'ятати про вказані положення Закону для того, щоб вони могли скласти текст клопотання, не припустившись помилок, що можуть бути підставою для відмови у відкритті провадження у справі.

2. Конституційне подання — це спрямоване до Конституційного Суду України письмове клопотання про: визнання правового акта в цілому чи його окремих положень неконституційними; надання висновку у випадках, що встановлені в Конституції і конкретизовані в законі про Конституційний Суд; визначення конституційності міжнародного договору; необхідність офіційного тлумачення Конституції України чи законів України. Напрями звернення з конституційним поданням до Суду чітко зазначені безпосередньо в Конституції України і тому не можуть бути розширені в нормах законів. Конституція також визначила певний перелік осіб, які мають право звертатися до Конституційного Суду з конституційним поданням за певним предметним напрямом (окрім клопотань про тлумачення). У питаннях, що стосуються тлумачення законів чи Конституції, Закон “Про Конституційний Суд України” розширено визначив коло тих суб'єктів, яким надано право звертатися до цього органу з конституційним поданням.

Предметну орієнтацію для ініціювання конституційного подання законодавець зазначив у статтях 85 (пункт 28), 150, 151, 159 Конституції України. Відповідно до вказаних положень встановлено й диференціацію кола суб'єктів, які мають право на звернення з конституційним поданням. Необхідно також зазначити, що за своїм змістом конституційне подання після його розгляду може обумовлювати постановлення у перспективі двох видів підсумкових судових актів по суті — Рішення Конституційного Суду і Висновок Конституційного Суду.

Право на конституційне подання щодо конституційності законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (перелік об'єктів вичерпний) відповідно до положень статті 150 Конституції України **мають**: Президент України; не менш як 45 народних депутатів України; Верховний Суд України (за рішенням його Пленуму на підставі пункту 7 частини 2 статті 55 Закону “Про судоустрій України”); Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Верховна Рада Автономної Республіки Крим (перелік суб'єктів вичерпний). Щодо реалізації права народних депутатів України на внесення подання, варто вказати на практичні нюанси-вимоги — підпис депутата не може бути відкликано (стаття 40 Закону); підпис депутат повинен виконати власноруч у всіх трьох примірниках подання; відсутність підпису хоча б в одному із трьох примірників є підставою вважати, що відповідний депутат не підписував подання і його прізвище не буде зараховане у необхідну загальну кількість осіб, які звернулися з поданням.

Право на конституційне подання щодо відповідності Конституції чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, відповідно до положень частини 1 статті 151 Конституції України **мають**: Президент України, Кабінет Міністрів України (перелік суб'єктів вичерпний).

Право на конституційне подання щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (положення частини 6 статті 111 Конституції України), **має** лише Верховна Рада України (частина 2 статті 151 Конституції України).

Право на конституційне подання про надання висновку стосовно порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України чи законів України, якщо у Верховній Раді України в установленому порядку ініційовано і включено до розгляду на сесії питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, **має** Верховна Рада України (пункт 28 частини 1 статті 85 Конституції України).

Право на конституційне подання про надання висновку щодо відповідності законопроектів, якими ініційовано внесення змін до тексту Конституції України, тим вимогам, що передбачені у тексті статей 157 і 158 Конституції України, **має** Верховна Рада України (стаття 159 Конституції України). Необхідно зазначити, що таке своє повноваження Верховна Рада України може реалізувати, лише діючи як колегіальний орган, без делегування повноваження будь-якій посадовій особі, включаючи Голову Верховної Ради України (стала правова позиція Конституційного Суду — рішення №8-рп/98³¹¹, ухвала №18-у/2007³¹²).

Що ж до конституційного подання за таким предметом звернення, як офіційне тлумачення положень закону, то відповідно до положень пункту 2 частини 1 статті 150 Конституції України конституцієдавець не обмежив коло суб'єктів, яким надано можливість на звернення до Конституційного Суду, тому, як, наслідок, не міг цього зробити і законодавець. Таке право є необмеженим для будь-яких суб'єктів. Проте законодавець зробив відповідну внутрішню градацію стосовно цього предмета звернення до Конституційного Суду, поклавши в основу реалізації такого права суб'єктну ознаку і визначивши дві групи повноважених ініціаторів — тих, кому надано право на конституційне подання, і тих, кому надано право на конституційне звернення.

Відповідно до статті 41 Закону право звернутися з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення Конституції України чи законів України надано: Президенту України, не менш як 45 народним депутатам, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Верховному Суду України, Кабінету Міністрів України, іншим органам державної влади країни (наприклад, Національному банку України, Антимонопольному Комітету України, Прокуратурі України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, обласним (міським), районним державним адміністраціям тощо), Верховній Раді Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування (наприклад, обласним, міським, районним радам депутатів).

Законодавець встановив юридично-формальні і змістовні вимоги щодо форми складання конституційного подання чи конституційного звернення, які є обов'язковими до виконання.

Відповідно до положень статті 39 Закону у конституційному поданні авторам необхідно зазначити:

³¹¹ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / Відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2001.— Кн. 1.— С. 221.

³¹² Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №3.— С. 21–22.

1) повне найменування органу, посадової особи, які направляють конституційне подання згідно з правом, наданим Конституцією України та цим Законом;

2) відомості про представника за законом або уповноваженої особи за дорученням (таких осіб визначає розпорядженням суб'єкт конституційного подання, а у разі внесення подання народними депутатами України — ті депутати, які підписали подання, зазначивши прізвища уповноважених на титульних листах подання);

3) повне найменування, номер, дата прийняття, джерело опублікування (у разі публікації) правового акта, конституційність якого або окремих його положень) оспорюють автори чи який потребує офіційного тлумачення;

4) правове обґрунтування тверджень стосовно неконституційності правового акта (його окремих положень) або необхідності в його офіційному тлумаченні (інтерпретації);

5) дані стосовно інших документів і матеріалів, на які посилаються суб'єкти права на конституційне подання (копії цих документів і матеріалів потрібно обов'язково додати);

6) інформація про перелік документів і матеріалів, що додані.

За вимогами цієї ж статті конституційне подання, документи та інші додані до нього матеріали автор клопотання зобов'язаний подати у трьох примірниках. Всі примірники подання щодо вчинених на них підписів мають бути оригіналами, а не копіями.

Суб'єкти права на конституційне подання для участі у розгляді справ про конституційність тих актів, які зазначені у пункті 1 статті 13 Закону, призначають до трьох представників (частина 2 статті 71 Закону).

3. Конституційне звернення — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав відповідного кола юридичних осіб. Такий акт звернення має відмінності від акту подання за: предметом, колом суб'єктів, вимогами щодо цілі клопотання і до особливостей її (цілі) обґрунтування.

Відповідно до статті 43 Закону право звертатися до Конституційного Суду України з конституційним зверненням щодо офіційного тлумачення Конституції чи законів України надано громадянам нашої країни, іноземцям, особам без громадянства, юридичним особам, крім тих, які зазначені у статті 41 Закону — тобто імовірно коло суб'єктів звернення за цим предметом майже не обмежено і значно ширше, ніж коло суб'єктів подання.

Згідно з тими вимогами, що вказані у положеннях статті 42 Закону, у конституційному зверненні необхідно зазначити:

1) прізвище, ім'я, по батькові громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса, за якою особа постійно або переважно проживає, чи повна назва та місце знаходження юридичної особи;

2) відомості про представника суб'єкта звернення, який діє за законом або є уповноваженим за дорученням (акт доручення має бути оформлений у порядку припису цивільного законодавства);

3) статті (окремі положення) Конституції України або Закону України, тлумачення яких має бути дано Конституційним Судом України;

4) обґрунтування у необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України, законів України (з'ясуванні, роз'ясненні, інтерпретації за наявності їх неоднозначного застосування);

5) інформація щодо інших документів та матеріалів, на які посилаються суб'єкти права на конституційне звернення (копії цих документів і матеріалів мають бути додані до звернення);

6) інформація про перелік документів і матеріалів, що додані.

За вимогами цієї ж статті конституційне звернення, документи та інші, додані до нього необхідні матеріали, автор клопотання зобов'язаний подати у трьох примірниках.

4. Змістовними за суттю в обох зазначених статтях 39 і 42 Закону є пункти 4, положення яких потребує докладного аналізу і коментування, бо від того, як будуть додержані вимоги саме цих положень, безпосередньо залежатиме подальша робота з поданням чи зверненням у Конституційному Суді, починаючи зі стадії прийняття акта клопотання до провадження і закінчуючи стадією розгляду всіх питань, які містяться в ньому. Ініціаторам звернення варто пам'ятати про дві доктринальні особливості в діяльності цього Суду, які мають безпосереднє відношення до процедури провадження у справах, і враховувати це при підготовці клопотання до Конституційного Суду України, а саме:

1) Конституційний Суд не може виявляти ніякої ініціативності на стадії звернення до нього — ані у питаннях конституційності, ані у питаннях тлумачення (роз'яснення). Пасивний статус цього Суду щодо ініціювання як переважно за загальною доктриною конституційної юрисдикції, так й за спрямуванням вітчизняного законодавства є одним із проявів (ознак) його неупередженості. Тягар активної поведінки, аргументування та мотивування бажаних вимог повністю покладене на авторів клопотання. Такої правової позиції Конституційний Суд додержується щодо звернень суб'єктів з будь-яким статусом. У справі №2-15/2007 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції Положення про МВС України, яке затвердив Кабінет Міністрів України Постановою від 4 жовтня 2006 року, Конституційний Суд, відмовляючи автору подання у відкритті провадження, зазначив: роз'яснення, в чому саме полягає неузгодження правового акта Кабінету Міністрів України з нормами Конституції, до чого, власне, зводиться усунення глави держави від його повноважень при вирішенні ним питань, які пов'язані з реалізацією відповідних повноважень, в конституційному поданні відсутні. Аргументів, які вказували б про невідповідність положень акта Кабінету Міністрів України саме нормам Конституції; про порушення встановленої Конституцією процедури його розгляду, ухвалення, набрання ним чинності або про перевищення конституційних повноважень при його прийнятті, а також належного правового обґрунтування, в конституційному поданні вказаних тверджень не викладено³¹³.

2) Конституційний Суд є судом права — тобто він не досліджує факти і навіть не дає правову оцінку обставинам, а оцінює саме право, надає правову настанову щодо праворозуміння положень Конституції чи законів. Завдання Суду конституційної юрисдикції не треба розглядати через призму завдання судів загальної юрисдикції, до якої традиційно звикли громадяни нашої країни. Необхідно позбутися сталих уявлень щодо однорідності судочинства і усвідомити новації. Конституційний Суд досліджує правові позиції органів, які застосували правову норму, або мають її застосувати, проте не знають, як це зробити, і усуває розбіжності у поглядах на право (правову норму).

Все це об'єктивно обумовлює завдання суб'єктів, які звертаються до Конституційного Суду — вони мають надати суду вже не оспорювані або будь-ким офіційно доведені факти (акти органів влади, рішення судів), в змісті яких є конфлікт у правовому погляді на певну норму права або підозра у тому, що правовий акт суперечить настановам Конституції.

Найбільш обтяжливим за кількісними показниками і за різноманітністю проблемних ситуацій із раніше вказаного переліку предметних повноважень Конституційного Суду є надання ним офіційного тлумачення Конституції і законів, що обумовлене необхідністю у роз'ясненні, офіційній інтерпретації будь-якого із вказаних актів та наявністю неоднозначного їх застосування.

³¹³ Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №3.— С. 24–27.

Для роз'яснювальної допомоги потенційним суб'єктам як звернення, так й подання до Конституційного Суду варто зосередити увагу на питаннях, які стосуються порядку прийняття до провадження в Суді подань і звернень щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Зміст вимог до суб'єктів клопотання, які впливають із положень пунктів 4 статей 39 і 42 Закону і стосуються такої значної за обсягом предметної компетенції Суду, як тлумачення, законодавець спеціально виклав окремо у главі 16 Закону — *“Провадження у справах, передбачених пунктом 4 статті 13 цього Закону”*.

Відповідно до статті 93 Закону підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є **практична необхідність** у з'ясуванні, роз'ясненні чи офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України.

Згідно з положеннями статті 94 Закону підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є **наявність неоднозначного застосування** положень Конституції або законів України судами країни, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт, який має право на конституційне звернення, вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

За десять років діяльності в Конституційному Суді вже склалася певна практика і вироблено сталу правову позицію щодо вимог вказаних статей закону, яка є дороговказом для прийняття звернення до провадження або для відмови у відкритті провадження за зверненнями громадян чи юридичних осіб. Такі підходи варто проілюструвати послідовно, виходячи з умов кожної із цих двох вказаних статей Закону.

5. Практика щодо наявності **неоднозначного** застосування положень Конституції України або законів України вже має низку нюансів і є такою. У справі №1-9/2003 (справа про поширення відомостей) за конституційним зверненням Сердюка В.А. було поставлено питання про надання офіційного тлумачення положення частини 1 статті 7 ЦК України (редакція 1963 р.), яке складається із словосполучення “поширив такі відомості”. Суб'єкт права на звернення зазначав, що його скаргу до Державної податкової адміністрації в Полтавській області стосовно неправомірних дій інспектора державної податкової інспекції м. Полтави послідовно, спочатку Октябрський районний суд м. Полтави, а потім судова колегія у цивільних справах Полтавського обласного суду (зараз апеляційний суд Полтавської області) та колегія суддів судової палати в цивільних справах Верховного Суду України визнали як поширення відомостей, які не відповідають дійсності, порочать честь, гідність та ділову репутацію працівника державної податкової інспекції. Проте заявник зазначав, що подібні правові ситуації були вирішені діаметрально протилежно, зовсім з іншими правовими наслідками в постанові Президії Житомирського обласного суду від 2 червня 2000 р. (позов громадянина С. до громадянина М.), а також в постанові Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 1997 року (позов подружжя Б. до громадянина Л.). Аналітично-порівняльна мотивація вказаних обставин, що виклав заявник і яку було проілюстровано доданими документами, є підтвердженням наявності неоднозначного застосування судами України положень однієї і тієї ж норми закону, що було підставою для відкриття конституційного провадження за предметною підсудністю Конституційного Суду України та для наступного ухвалення позитивного для автора клопотання рішення №8-РП/2003 про тлумачення вказаного спірного словосполучення³¹⁴.

Таким же прикладом можна вважати справу №1-27/2003 за зверненням громадянина Д. (строки оскарження порушень під час підрахунків голосів та встановлення результатів голосування), в якому суб'єкт клопотання навів приклади, коли деякі суди під час

³¹⁴ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2004.— Кн. 4.— С. 196–200.

розгляду справ “виборчої категорії” виходили з того, що початок строку, який було встановлено в останньому реченні частини 6 статті 29 чинного на той час Закону “Про вибори народних депутатів України”, слід відраховувати з дня виборів, але правова позиція інших судів зводилася до того, що такий строк необхідно відраховувати з того дня, коли виборча комісія постановила рішення. Така порівняльно-доказова аргументація з боку суб’єкта звернення також була сприйнята Конституційним Судом як достатня для відкриття провадження з наступним ухваленням рішення №13-РП/2003 про офіційне тлумачення суті спірного положення норми закону³¹⁵.

Протилежним прикладом є справа №1-11/2007 за зверненням громадян М., М., Ч., Ш. про офіційне тлумачення деяких положень податкового законодавства. Автори клопотання для обґрунтування однієї із своїх вимог щодо тлумачення певних норм закону хоча й додали до звернення копії 24-х судових рішень, проте без будь-якого аналітичного їх порівняння і не навели ілюстрацій саме неоднозначного застосування судами правових норм. У процесі підготовки справи до розгляду в Конституційному Суді службою судді-доповідача все ж таки було проаналізовано всі 24 судових рішення (що цей Суд не повинен був робити, оскільки тим самим він вийшов за межі компетенції), але все одно не було встановлено розбіжностей в правових позиціях судових рішень щодо норми, яка була предметом аналізу. Така ситуація фактично обумовила постановлення Конституційним Судом ухвали №10-уп/2007 про припинення провадження у справі³¹⁶. З огляду на предмет юрисдикції Конституційного Суду мало місце безпідставне звернення, що в цій частині клопотання можна розцінювати як недобросовісне поведіння з наданим правом.

Для прикладу багатоманітності в пошуках мотивації можна навести ще одне цікаве конституційне звернення громадянина Б. щодо офіційного тлумачення положень статті 38 Конституції України, а саме словосполучення “вільно обирати і бути обраним”, у контексті законодавчого врегулювання питань організації і порядку проведення виборів народних депутатів та депутатів місцевих рад за пропорційною системою. Необхідність в офіційному тлумаченні положень вказаної статті суб’єкт звернення обґрунтував неоднозначним, на його погляд, застосуванням Верховною Радою України частини 1 статті 38 Конституції України, що може призвести до порушення його конституційних прав, зазначених у статтях 22, 24, 38 та 64 Конституції України. Таку неоднозначність автор клопотання вбачав у прийнятті Верховною Радою України у різний час законів України, в яких по-різному було відрегульовано питання організації та проведення виборів народних депутатів України, депутатів до Верховної ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних та міських рад. Йдеться про зміну законодавчої регламентації, організації і порядку проведення виборів до представницьких органів влади в Україні у 1998, 2002, 2006 роках, зокрема про впровадження пропорційної виборчої системи. Конституційний Суд України вважав, що аналіз конституційного звернення та долучених до нього матеріалів дозволяє зробити висновок, що в ньому не наведено фактів неоднозначного застосування Верховною Радою України положень частини 1 статті 38 Конституції України. Згідно з положеннями статті 75 Конституції України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, тому, ухвалюючи закони, якими було запроваджено різні виборчі системи для проведення виборів до представницьких органів влади в Україні у 1998, 2002, 2006 роках, вона здійснювала не правозастосовну, а законотворчу діяльність, що не можна розглядати як неоднозначне застосування положень статті 38 Конституції України. Виходячи з цього, Конституційний Суд постановив ухвалу №24-у/2006 про відмову у відкритті консти-

³¹⁵ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2004.— Кн. 4.— С. 263–268.

³¹⁶ Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №2.— С. 27.

туційного провадження³¹⁷. Перед автором конституційного звернення стояло завдання навести факти неоднозначного застосування положень Конституції чи законів України, тобто вказати на діяльність, яка пов'язана з практичним використанням, втіленням в життя норм відповідних актів. Законотворча діяльність представницького органу влади народу — Верховної Ради України є діяльністю по творенню, “народженню” законів на основі норм Конституції. Виходячи з цього, Конституційний Суд вважав, що нема підстав для розгляду такої діяльності, як застосування на практиці по-різному відповідної правової норми.

Таким чином, автори конституційного звернення повинні докладно і аргументовано довести Конституційному Суду переконливу обґрунтованість своїх тверджень про наявність неоднозначного застосування органами державної влади однієї і тієї ж правової норми в однотипних ситуаціях, щоб мати право претендувати на рішення про офіційне тлумачення Конституції чи законів України.

Необхідно розуміти також те, що для постановлення судами загальної юрисдикції рішень з різними правовими позиціями, хоча й із застосуванням однієї і тієї ж норми закону, може бути безліч підстав. Суди загальної юрисдикції є судами факту, тому нюанси у фактичних обставинах можуть обумовити різні наслідки у правозастосовній діяльності суду, що може потягнути постановлення таких рішень, які на перший погляд можуть бути сприйняті як неоднозначне застосування норм закону для однієї і тієї ж ситуації. У зверненні до Конституційного Суду заявнику важливо показати і довести не формально-зовнішню розбіжність у застосуванні правових норм у судових рішеннях, а неоднакове розуміння судами однієї і тієї ж норми права. Саме у цьому буде прояв неоднозначності. Так, у справі №2-5/2006 за конституційним поданням Брюховецької селищної ради міста Львова щодо офіційного тлумачення положень певних статей Конституції і законів Конституційний Суд зазначив, “що неоднозначність — це коли одну й ту саму норму правового акта органи державної влади застосовують по-різному за однакових обставин. Що стосується долучених до конституційного подання рішень судів загальної юрисдикції, то відмінність у цих рішеннях пояснюється не різним застосуванням одних і тих самих правових норм, а наявністю різних обставин у справах”³¹⁸. Треба також звернути увагу, що незадоволення вимог позивача одним судом і задоволення вимог позивача іншим судом за умови застосування тієї ж самої норми закону, а також сам факт скасування судового рішення судом вищої інстанції ще не є підставою для висновку про неоднозначність у правових позиціях різних судів.

Не менш проблемною є вимога, за якою авторів клопотання необхідно мотивувати своє твердження про те, що дії органів державної влади призвели до порушення його конституційних прав чи свобод або мотивувати своє *передбачення* тим, що такі дії можуть призвести до порушення його конституційних прав і свобод. Стосовно першої з цих двох вимог особливих проблем не повинно бути, бо у такому випадку мова йде про вже наявні факти і не важко проілюструвати їх правові наслідки для особи чи для осіб, які звернулися до Конституційного Суду за офіційним роз'ясненням.

Значно складніше мотивувати звернення та переконати склад суддів у тому, що неоднозначне застосування правових норм інститутами державної влади може призвести до порушення чийх-небудь прав чи свобод (*абстрактна форма*). Потрібна серйозна глибока аналітика, щоб передбачити і довести можливу майбутню перспективу негативних наслідків для існування чи реалізації конституційних прав і свобод завдяки діяльності різних інститутів державної влади.

³¹⁷ Вісник Конституційного Суду.— 2007.— №1.— С. 18–19.

³¹⁸ Вісник Конституційного Суду.— 2007.— №1.— С. 7.

Десятирічна практика Конституційного Суду України щодо розгляду звернень доводить результативність першого варіанта в діях суб'єктів такого конституційного клопотання, а другий варіант — залишається поки що практично нереалізованим, тому що дуже важко довести аргументовано передбачення можливого порушення прав.

В контексті вимог статті 43 Закону, які були проаналізовані, варто зазначити, що ні закон, ні практика Конституційного Суду безпосередньо не вимагають проходження заявником всіх судових інстанцій в системі судів загальної юрисдикції при обґрунтуванні наявності неоднозначного застосування положень закону. Дійсно, після проведення реформи загального судочинства і введення європейських стандартів апеляції і касації в систему правосуддя України, коли відкриття судового провадження у відповідній інстанції може бути здійснено безпосередньо за зверненням автора скарги, є підстава вважати, що автору звернення до Конституційного Суду доцільно було б послідовно пройти всі інстанції в судах загальної юрисдикції. У такому випадку касаційна інстанція фактично уніфікує правові підходи судів різного рівня і усуває розбіжності у правозастосуванні, які виникають як в судах першої та апеляційної інстанцій, так і між правовими позиціями судів одного інстанційного рівня (наприклад, перегляд в касаційному порядку судових рішень апеляційної інстанції та приведення до одного “знаменника” правової позиції судів попередніх інстанцій). Лише потім доцільно звертатись до Конституційного Суду, якщо залишились розбіжності в правових позиціях судів загальної юрисдикції. Не проходження суб'єктом звернення судових інстанцій у своїй справі надає труднощів у першу чергу саме йому, оскільки перед ним постає складне завдання — спочатку виявити, а потім обґрунтувати неоднозначність, що потребує достатньо серйозних знань права і логічної аналітики. Саме на таку невдалу спробу вирішити питання через суд конституційної юрисдикції відреагував Конституційний Суд у справі №2-11/2006 за зверненням громадянина Т., зазначивши, що він не навів належного обґрунтування неоднозначності, а аналіз наданих матеріалів вказує, що у заявника були всі можливості для оскарження рішень судів загальної юрисдикції у порядку, який встановлено процесуальним законом³¹⁹.

Проте не проходження всіх ієрархічних інстанцій в судах загальної юрисдикції не є підставою, за якою Конституційний Суд може відмовити у прийнятті до провадження звернення особи про тлумачення закону. Перешкодою для такого звернення може бути лише факт не набуття судовим рішенням суду загальної юрисдикції законної сили (чинності). Заявникові слід пам'ятати, що за українським процесуальним законодавством судові рішення набуває законної сили з дня закінчення строку на апеляційне оскарження за умови, що не було подано апеляційної скарги, або з дня ухвалення судового рішення апеляційною інстанцією, якщо судові рішення суду першої інстанції було оскаржено. Конституційний Суд України може аналізувати лише чинні акти, у нашому випадку — це судові рішення, які набули законної сили. Тобто заявник може ставити під сумнів правові позиції судів загальної юрисдикції лише за умови, що судові рішення набрали законної сили (є чинними).

Необхідно також мати на увазі, що Конституційний Суд надає тлумачення положенням Конституції і законів у випадку розбіжностей у застосуванні норм саме цих правових актів, тому посилання на акти іншого рівня як на аргумент встановлення неоднозначності в правозастосуванні не може бути сприйнято як належна мотивація. Таку правову позицію Конституційний Суд зазначив у справі №2-4/2006 за зверненням підприємства “Волиньавтоматосервіс” про тлумачення положень Конституції, вказавши в ухвалі, що “оскільки додані до конституційного звернення листи Державної митної служби України і Міністерства юстиції України стосовно регулювання певних питань не є актами право-

³¹⁹ Вісник Конституційного Суду.— 2007.— №1.— С. 14.

застосування, то такі матеріали не можуть братися до уваги при вирішенні питання про наявність фактів неоднозначного застосування положень Конституції”³²⁰.

6. Судово-конституційна практика щодо практичної необхідності у з’ясуванні, роз’ясненні та офіційної інтерпретації положень Конституції чи законів України виглядає наступним чином.

Як уже було зазначено, суб’єктам звернення до Конституційного Суду з конституційним поданням про офіційне тлумачення Конституції чи законів України (стаття 41 Закону) необхідно обґрунтувати практичну необхідність у з’ясуванні або роз’ясненні та наданні офіційної інтерпретації положень відповідних нормативних актів. Таке обґрунтування автор клопотання може здійснити двома шляхами.

Перший — це слід показати наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України органами державної влади за тією ж схемою, яку раніше вже було наведено.

Другий — це лише на абстрактному рівні через порівняльний аналіз варіантів можливої поведінки органів влади під час застосування ними на практиці норм певного закону показати складність для органу влади обрати правильний шлях у вирішенні проблемної ситуації.

Будь-який з цих двох підходів є допустимим. Однак необхідно все ж таки зауважити, що у першому підході показ неоднозначності не є суттю звернення, як того для суб’єктів вимагає стаття 43 Закону (норми цієї статті було докладно проілюстровано). Показ неоднозначності тут має допоміжний, а не самостійний характер. Акцент повинен бути зроблений на тому, що має місце **практична необхідність** озброїти органи влади правильним орієнтиром у прийнятті управлінського рішення щодо відповідної проблеми.

Ілюстрацією таких рекомендацій є практика Конституційного Суду України. Так, Світязька сільська рада Шатського району Волинської області у конституційному поданні (справа №1-5/2004) просила розтлумачити термін “передача”, який вживається у словосполученні “звільняються від оподаткування операції з передачі земельних ділянок, що знаходяться під об’єктами нерухомого майна, або незабудованої землі”, що міститься у підпункті 5.1.17 пункту 5.1 статті 5 Закону України “Про податок на додану вартість” від 3 квітня 1997 року. Суб’єкт подання просив роз’яснити, чи охоплює передача земельних ділянок продаж або передачу в оренду земельних ділянок, які зазначені в указаному підпункті, оскільки одні органи державної влади відповідно до вказаних норм звільняють від оподаткування операції з передачі земельних ділянок, що знаходяться під об’єктами нерухомого майна, або незабудованої землі у разі, коли таку передачу дозволено нормами Земельного кодексу України, а інші органи державної влади діють у таких ситуаціях з точністю до навпаки.

За цим прикладом суб’єкт конституційного подання акцентував увагу саме на значенні офіційного тлумачення (роз’яснення) правового терміна “передача” для вироблення однакового підходу в діяльності державних органів у такій загальнодержавній справі, як податкова політика, але показав проблему через призму неоднозначного розуміння і застосування на практиці органами влади відповідної правової норми. Суд прийняв подання до свого провадження і постановив рішення №2-рп/2004³²¹.

У той же час у справі ж №1-4/2004 автори конституційного подання 50 народних депутатів України³²², які просили розтлумачити положення частини 3 статті 53 Конститу-

³²⁰ Вісник Конституційного Суду.— 2007.— №1.— С. 10.

³²¹ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004 / Відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2005.— Кн. 5.— С. 27–31.

³²² Там само.— С. 67–76.

ції України, безпосередньо не наводили прикладів неоднозначності у правозастосуванні цієї норми органами влади, проте вказували, що виникла ситуація, коли певні повноважні державні інституції не знають як себе правильно, з позиції права, поводити у тих випадках, якщо:

- прийом дітей у дошкільні навчальні заклади різної форми власності проводиться за бажанням батьків, а у держави залишається зобов'язання “забезпечити обов'язкову початкову освіту”, оскільки міжнародні акти “гарантують права дітей на дошкільну освіту”;

- у зв'язку зі значним скороченням мережі державних і комунальних дошкільних освітніх закладів через недостатнє державне фінансування громадяни не мають можливості влаштувати дітей у ці заклади через їх недостатню кількість у певному населеному пункті, водночас неспроможні оплатити дошкільну освіту в закладах іншої форми власності.

Окрім того, вони просили роз'яснити:

- чи включає безоплатність (частина 3 статті 53 Конституції) повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах “обов'язок держави фінансувати витрати на забезпечення процесу навчання”,

- і чи обмежується “безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах обсягом державного замовлення”.

У цій справі автори подання звели мотивацію не до обґрунтування неоднозначності, а до показу ситуації, коли державні органи опинилися на роздоріжжі, тому їм треба дати настанову (правове бачення) для вироблення правильного способу поведінки через однаковий (однозначний) погляд на правову норму. Конституційний Суд сприйняв аргументацію, яку було наведено, і ухвалив рішення №5-рп/2004 по суті.

Протилежним прикладом до викладеного є справа №2-1/2006 за конституційним поданням Одеської міської ради, яка просила надати офіційне тлумачення положень Закону України “Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини” від 1 лютого 2005 року. Необхідність в офіційному тлумаченні Одеська міська рада аргументувала тим, що після набрання чинності цим законом вона очікує від Верховної Ради України затвердження переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, відчуженню, і тому вона не розглядає проекти про приватизацію та відчуження певних нежилых приміщень, які розташовані у будинках-пам'ятках культурної спадщини, внаслідок чого до бюджету міста надходять кошти в неповному обсязі. Конституційний Суд своєю ухвалою №11-у/2006 відмовив у відкритті провадження для розгляду справи по суті, мотивуючи тим, що автор подання не навів обґрунтування практичної необхідності офіційного тлумачення положень закону, оскільки в його тексті ясно викладено процедуру практичного застосування відповідних положень цього правового акта. Фактично суб'єкт права на конституційне подання мав за мету одержати від Конституційного Суду юридичну консультацію з приводу застосування норм закону, що не належить до повноважень Конституційного Суду України³²³.

Аналіз положень закону і правових позицій Конституційного Суду у здійсненні провадження в справах за конституційним поданням або за конституційним зверненням доводить наявність достатньо трудомісткої процедури підготовки цих актів та вимогливість Суду стосовно не лише предметності, а й аргументованості суті клопотання. Такий підхід має спонукати ініціаторів клопотання до вдумливої і аналітичної роботи щодо підготовки тексту клопотання і всього масиву супутніх документів в кожному окремому випадку, оскільки кожен випадок є унікальним.

³²³ Вісник Конституційного Суду.— 2007.— №1.— С. 3–4.

4. Українська доктрина і зарубіжний конституціоналізм

К. Екхардт, П. Стецюк

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ЯК ГАРАНТ БЕЗПЕРЕРВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Законодавець, характеризуючи у ст. 126 Конституції Республіки Польща державні функції Президента, називає цей орган “гарантом безперервності державної влади”. Таке кваліфікаційне означення статусу Президента Республіки Польща вперше було запропоноване польськими вченими Яніною Закревською і Єжи Цемневским у їхньому авторському конституційному проекті, який було представлено громадськості країни та передано до парламентських конституційних комісій ще у вересні 1990 року³²⁴. Стаття 86 вищезгаданого проекту проголошувала наступне: “Президент є представником держави і гарантом безперервності влади”³²⁵. Серед проектів конституції Республіки Польща, поданих у відповідності до вимог конституційного закону від 23 квітня 1992 р. “Про порядок підготовки та ухвалення Конституції Республіки Польща”³²⁶, лише проект, під яким поставили свої підписи депутати та сенатори парламентського клубу “Демократичний Союз”, містив також подібне положення: “Президент є найвищим представником Республіки Польща і гарантом безперервності влади”³²⁷. В той же самий час, під час роботи Конституційної Комісії Національних Зборів підкомісія у справах органів законодавчої та виконавчої влади та органів місцевого самоуправління у постанові, прийнятій на засіданні 6 грудня 1994 р., в одному з варіантів статті, присвяченій функціям Президента Республіки Польща, застосувала формулювання: “Президент є найвищим представником Республіки Польща і гарантом безперервності виконавчої влади”³²⁸. Згодом Конституційна Комісія під час індикативного голосування, проведеного 26 січня 1995 р., переважною більшістю голосів постановила, що “Президент є гарантом безперервності влади”, вирішивши при цьому вилучити слово “виконавчої”³²⁹. У такому ж варіанті було прийнято це положення під час голосування Комісії по ст. 113³³⁰ тексту вже уніфікованого проекту Конституції Республіки Польща, що відбулося 14 червня 1995 р.³³¹ Дещо пізніше Редакційна підкомісія у справах загальних питань та положень, що впроваджують конституцію, беручи до уваги висновки експертів, які підготували пропозиції редакційних змін у проекті конституції на засіданні 20 серпня 1996 р., остаточно прийняла замість формулювання “гарантом безперервності влади” визначення — “гарантом безперервності державної влади”³³². На наступних етапах роботи над проектом Конституції Республіки Польща формулювання даного положення не зазнавало жодних змін.

Окремо варто зазначити, що декілька разів на засіданнях Конституційної Комісії були зроблені спроби повернутися до дискусії щодо безпосереднього викладу змісту да-

³²⁴ Див.: Projekty konstytucyjne 1989–1991. Do druku przygotowa M.Kallas, Warszawa 1992, s. 16.

³²⁵ Там само, s. 303.

³²⁶ Вісник Законів РП (В.З.) Nr 67 poz. 336 z p. n.zm.

³²⁷ Див.: Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji. Warszawa 1993, s. 47.

³²⁸ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (dalej KKZN) Biuletyn X, Warszawa 1995, s. 201.

³²⁹ Див.: KKZN Biuletyn XX, Warszawa 1996, s. 69.

³³⁰ Пізніше ця стаття була під номером 109. Див.: Wstopyny tekst projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1996r. zamieszczony w — P. Winczorek, Dyskusje Konstytucyjne, Warszawa 1996, s. 183.

³³¹ Див.: KKZN Biuletyn XXI, Warszawa 1996, s. 57.

³³² KKZN Biuletyn XXXVIII, Warszawa 1996, s. 57.

ного конституційного положення, при цьому учасниками цих засідань висловлювалися як різні погляди, так і далеко не однакові методологічні підходи щодо вирішення поставленої проблеми³³³. Однак суттю проблеми було і залишається надалі питання наповнення цієї важливої функції Президента Республіки Польща спеціальними (особливими) повноваженнями.

У доктрині розрізняють широке та вузьке значення визначення “гарант безперервності державної влади”³³⁴. В найширшому значенні його розуміють як користування усіма повноваженнями, які надають можливість Президентові бути залученим до діяльності держави через “регулюючі, надихаючі та коригуючі” дії³³⁵.

У вузькому значенні ця функція зводиться до права взяття на себе повноважень інших органів, коли безперервність їх дій буде порушено³³⁶. В такому світлі єдині повноваження, реалізовані в її рамках, це право заміни Сейму в ситуаціях, вказаних у Конституції, тобто лише резервні (додаткові, запасні) повноваження Президента, що впливають із ст. 116 абз. 2 та ст. 234³³⁷.

Аналіз саме цих повноважень буде основою подальших роздумів.

У ст. 116 абз. 2 говориться: “Якщо Сейм не може зібратися на засідання, рішення про воєнний стан приймає Президент РП”, а в ст. 234: “Якщо під час військового стану Сейм не може зібратися на засідання, Президент РП на пропозицію Ради Міністрів видає постанову із силою закону в обсязі і межах, визначених у ст. 228 абз. 3–5”.

Отже, заміна Сейму, на думку законодавця, може бути необхідною в ситуаціях, коли Сейм не може зібратися на засідання. Конституція, однак, не вказує на причини цієї “неможливості”. Не конкретизує, чи йдеться виключно про фізичні перешкоди, що виникають з ускладнень, пов’язаних із загрозою державі, чи теж про правові перешкоди³³⁸. Поєднання повноважень, про які йде мова, з воєнним станом та військовим станом підтверджує першу можливість. Ми поділяємо таку думку, відповідно до якої йдеться про фактичні перешкоди, які не дають можливості депутатам взяти участь у пленарному засіданні, а не про перешкоду у вигляді нескликання засідання Маршалком Сейму³³⁹. З усією впевненістю слід виключити можливість заміни Сейму Президентом у ситуації, “коли Парламент скликаний, але не функціонує, наприклад, через обструкцію чи таке роздрібнення, що створення більшості навіть для окремих справ є неможливим”³⁴⁰.

Неможливість зібрання Сейму на засідання слід розуміти як неможливість отримання (через згадувані вже причини) кворуму, необхідного для ухвалення законів і прийняття рішень, тобто, відповідно до ст. 120 Конституції, передбаченої законом половиною

³³³ Див.: KKZN Biuletyn XX, Warszawa 1995, s. 69–76, oraz KKZN Biuletyn XXI, Warszawa 1995, s. 18–25.

³³⁴ Див., напр., виступи експертів Конституційної Комісії Національних Зборів К. Дзялохи і П. Сарнецького, KKZN Biuletyn XXI s. 18–19 і KKZN Biuletyn XX s. 69–70, а take: R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w wietle nowej Konstytucji, Pastwo i Prawo 1997 Nr11–12*, s. 57–58, P. Sarnecki, *Uwaga (8) do art. 126 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 7–8, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 168, W. Skrzydo, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz, Zakamycze 1999*, s. 131–132.

³³⁵ Див.: P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz do przepisw, Zakamycze 2000*, s. 75–108.

³³⁶ Так, напр., розумів цю функцію депутат Л.Пастусяк і наполягав на використанні замість терміна “гарант стабільності” — KKZN Biuletyn XX, Warszawa 1996 s. 70.

³³⁷ Р. Мояк використовує для їх позначення визначення “резервна влада Президента”. Див.: R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (w:) W. Skrzydo red., Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1997*, s. 309.

³³⁸ Пор. P. Winczorek, *Komentarz... op. cit.* s. 300.

³³⁹ Там же.

³⁴⁰ Таку основу для видання Президентом правових актів із силою закону передбачав, наприклад, проект Конституції В.Л. Яворського, який мав найбільший вплив на формування Квітневої Конституції. Див.: W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji, Krakow 1928 r.* s. 52.

кількості депутатів³⁴¹. У Польщі не наважилися прийняти рішення, яке існує в деяких сучасних конституціях, напр., у Федеративній Республіці Німеччини та Швеції. У цих країнах передбачено існування парламенту в неповному складі для того, щоб надати йому можливість діяти у випадку впровадження надзвичайного стану. У доктрині виражається думка, що “таке рішення суперечило б конституційній концепції надзвичайних станів, під час яких не повинно відбуватися основних (принципових) системних змін у державі”³⁴². У Німеччині органом, що заміняє парламент, є Спільна Комісія, яка, у випадку оголошення стану оборони і появи обставин, вказаних у ст. 115а абз. 2 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р.³⁴³, бере на себе законодавчі компетенції. До складу Спільної Комісії входить стільки членів Бундесрату, скільки є федеральних земель, і у два рази більше членів, призначених Бундестагом³⁴⁴. У Швеції таким органом є Воєнна Делегація, завданням якої є заміна Риксдагу під час надзвичайних станів у всіх його функціях, крім рішення стосовно проведення виборів в умовах війни³⁴⁵.

Такі особливі рішення, що стосуються кворуму, більшості чи способу скликання парламенту у загрозованих ситуаціях, не були б чимось зовсім новим для польського парламентаризму. Ще під час листопадового повстання відповідним законом врегульовано можливість роботи палат парламенту у так званому малому складі, який налічував 11 сенаторів та 33 членів палати депутатів, а у випадку необхідності проведення засідань поза Варшавою чи поза Королівством передбачено спільні засідання палат з кворумом, що становить 33 особи³⁴⁶. Натомість Квітнева Конституція в ст. 79 надавала Президентові під час тривання військового стану, серед інших, право “залучати до вирішення справ, які входять до сфери діяльності Законодавчих Палат, Сейм та Сенат у зменшеному складі, обраному цими палатами”. Слід, однак, визнати, що обидва ці рішення не найкраще зарекомендували себе у системній практиці³⁴⁷.

Представники Президента РП під час засідань Конституційної Комісії Національних Зборів пропонували, щоб під час тривання воєнного чи військового стану палати парламенту могли виконувати свої конституційні обов'язки у присутності депутатів та сенаторів у кількості принаймні 1/4 від конституційного складу, але це врегулювання не було прийняте,³⁴⁸ так як і пропозиція зміни принципів визначення кворуму в Сеймі під час надзвичайних станів.³⁴⁹

За чинною Конституцією Президент може скористатися додатковими повноваженнями за умови, коли не може зібратися на засідання Сейм, не згадуючи нічого про Сенат. Дослівно трактуючи положення ст. 116 абз. 2 та ст. 234 і роблячи висновок а *contrario*, слід було б визнати, що можливість зібрання Сейму на засідання виключає проголошення

³⁴¹ Див.: P. Winczorek, *Komentarz... op. cit.* s. 300.

³⁴² K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządze z moc ustawy w czasie stanu wojennego*, *Przegląd Sejmowy* 2000, Nr 3, s. 49.

³⁴³ Тобто тоді, коли “ситуація обов'язково вимагає негайних дій, а непереборні перешкоди не дають можливості зібратися у відповідний час Федеральному Парламентові чи він не спроможний приймати рішення”.

³⁴⁴ Детальніше, J. Isensee, P. Kirchhof (red.) *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995 s. 128–129.

³⁴⁵ Детальніше див.: S. Sagan, *Parlament szwedzki w stanach szczególnego zagrożenia państwa (w:) M. Kudej red., W kregu zgodzie konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 240–246; M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 133.

³⁴⁶ Детальніше див. A. Ajnenkiel, *Historia sejmów polskiego. Tom II cze I. W dobie rozbiór w*, Warszawa 1989, s. 62.

³⁴⁷ Детальніше див.: W. Rostowski, *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Lublin 1988, a take, J. Pietrzak, *Sejm RP tradycja i wspczesno*, Warszawa 1995 r. s. 86–87.

³⁴⁸ KKZN Biuletyn XXXIV, Warszawa 1996, s. 61.

³⁴⁹ KKZN Biuletyn XXX, Warszawa 1996, s. 25.

Президентом війни та видання постанов із силою закону. Ці роздуми стосовно ст. 116 абз. 2 є повністю правомочними, але у випадку ст. 234 можуть виникнути певні сумніви³⁵⁰. Виникає питання — чи не слід застосувати розширеного тлумачення і внести сюди також Сенат?³⁵¹ Чи зібрання самого Сейму вистачить для того, щоб парламент міг виконувати своє основне завдання, тобто приймати закони? У доктрині виражається така думка, що в ситуації воєнного стану це є можливим за умови, що Маршалок Сенату після отримання прийнятого Сеймом закону повідомить Маршалка Сейму, що “друга палата не може висловити свого ставлення до закону через неможливість проведення засідання”³⁵². Правда полягає у тому, що “участь Сенату в ухваленні законів є його правом, а не обов’язком”³⁵³, але правдою є також те, що незалежна від Сенату відсутність можливості зібратися на засідання не повинна позбавляти його цього права. Є певна різниця між невикористанням можливості вираження точки зору стосовно закону з власної волі та неможливістю зібратися на засідання. Тому ми вважаємо, що кращим рішенням є прийняття тлумачення, відповідно до якого умовою видання постанов із силою закону є відсутність можливості зібрання як Сейму, так і Сенату. Воно є кращим, ніж прийняття способу ухвалення законів в обхід Сенату. В ситуації, коли Сейм може проводити засідання, а Сенат ні, нам не видається необхідним уповноважувати Президента для видання постанов із силою закону шляхом спеціальної ухвали, прийнятої Сеймом, яка б не мала жодного конституційного підґрунтя³⁵⁴.

Незважаючи на представлені вище сумніви, пов’язані з тлумаченням формулювання “Сейм не може зібратися на засідання”, воно, однак, є більш точним від того, що вживалося у Малій Конституції 1992 р. “коли Сейм не засідає” (та інших пропозицій, що з’явилися під час роботи над Конституцією, напр., “відсутність можливості виконання законодавчої функції Сеймом і Сенатом”, “якщо ситуація вимагає негайних дій”, “якщо зволікання створювали б небезпеку для держави”³⁵⁵).

Використання обох додаткових повноважень вимагає співпраці Президента з Радою Міністрів. Вони виконуються за контрасигнацією³⁵⁶, а постанови із силою закону можуть бути видані лише за поданням уряду³⁵⁷. Якщо точніше, то до “прийняття постанови про воєнний стан включені Президент і Прем’єр”³⁵⁸, а до процесу видання постанов із силою закону — вся Рада Міністрів. Її висновок є необхідною умовою для видання постанов із силою закону. Більше того, здається що цей висновок повинен вказувати “хоча б у загальному зміст чи обсяг цієї постанови”³⁵⁹, а практично слід сподіватися, що Рада Міністрів підготує

³⁵⁰ Напр., П. Сарнецькі вважає, що видання постанов із силою закону “не може бути мотивоване відсутністю можливості проведення засідань Сенату, хоча й тоді ухвалення законів не могло б відбутися”. P. Sarnecki, Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatowi dokonane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (w:) A. Szymt red., Gdaskie Studia Prawnicze. Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji, tom III 1998, s. 112, podobnie B. Dzieryski, Rozporzadzenia z moc ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich — wybrane problemy, Przegląd Prawa i Administracji, AUW No2502, Wrocław 2003, s. 83.

³⁵¹ Експерт Конституційної Комісії Національних Зборів П. Вінчорек пропонував під час її засідання визначити Сенат як орган, відсутність можливості зібрання якого була б підставою для початку процедури резервних дій Президента; див.: KKZN Biuletyn XXXIV, Warszawa 1996, s. 67.

³⁵² K. Prokop, O dopuszczalności... op. cit., s. 52.

³⁵³ Там само.

³⁵⁴ Там само.

³⁵⁵ Див.: KKZN Biuletyn XXXVI, s. 42–43, KKZN Biuletyn XXXV, s. 50.

³⁵⁶ С. 144 Konstytucji.

³⁵⁷ Див.: K. Wojtyczek, Uprawnienia prezydenta w stanach nadzwyczajnych (w:) Prawo konstytucyjne RP, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1999, s. 293–294.

³⁵⁸ L. Garlicki, Uwaga (12) do art. 116 Konstytucji (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 10.

³⁵⁹ P. Winczorek, Komentarz... op. cit., s. 300.

проект постанови.³⁶⁰ Це не означає, що Президент повинен йти назустріч таким висновкам. Слід погодитися з думкою, що висновки про видання постанов із силою закону він може трактувати як рекомендаційні, а не зобов'язуючі³⁶¹.

Рішення стосовно воєнного стану може бути прийняте Президентом виключно з тих самих причин, які можуть бути основою для прийняття рішення про воєнний стан Сеймом, тобто у випадку збройного нападу на територію Республіки Польща чи коли з міжнародних договорів виникає зобов'язання спільної оборони проти агресії³⁶². Президент та прем'єр, що контрастнає його рішення, оцінюють виконання цих умов.

Сфера та межі регулювання постанов із силою закону визначені в ст. 234 через відсилання до ст. 228 абз. 3–5, через що “суворо обмежено матерії, які можна регулювати”³⁶³ у цій формі³⁶⁴. У доктрині виражено погляд, що зі сфери використання цього акта впливає, що він не повинен мати власного нормативного змісту³⁶⁵.

Не виникає сумнівів у значенні відсилання до абз. 5 ст. 228³⁶⁶, бо передбачається, що відповідно до нього предметом унормувань постанови із силою закону “можуть бути справи, що входять до переліку дій, реалізованих державою в результаті впровадження надзвичайного стану, які, однак, повинні відповідати ступеню існуючої під час цього стану загрози та повинні бути скеровані на якнайшвидше повернення до нормального функціонування держави”³⁶⁷. Стосовно інтерпретації відсилання до абз. 3 і 4 у доктрині існують певні розбіжності. Без сумніву, постанови не можуть стосуватися матерій, попередньо врегульованих в законах про надзвичайні стани, але можна почути думку про те, що вони взагалі не можуть стосуватися справ, представлених у ст. 228 абз. 3 і 4, через те, що це матерія, передбачена законом, і вона не може бути врегульована по-іншому, ніж шляхом прийняття закону.³⁶⁸ В такому випадку постанови із силою закону могли б стосуватися дій, які направлені на усунення загроз, що є причиною впровадження певного надзвичайного стану за винятком матерій, перелічених в абз. 3 і 4 ст. 228.

Прийняття такої точки зору ми не вважаємо за слушне. Так як не є слушним твердження, що Президент не може постановою із силою закону врегулювати матерії, які не включені до закону про воєнний стан, хоча Конституція дозволяла це зробити³⁶⁹.

³⁶⁰ P. Sarnecki, Prezydent... op.cit., s. 79.

³⁶¹ Див.: P. Sarnecki, Zakres działania i funkcje Rady Ministrów (w:) Rada Ministrów, organizacja i działanie, pod. red. A. Balabana, Zakamycze 2002, s. 227–228.

³⁶² Стосовно понять “напад” і “зобов'язок колективної оборони” див.: K. Prokop, Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP, Państwo i Prawo 2002, Nr 3, s. 25–28; W. Wolpiuk, Państwo wobec szczególnych zagrożeń, Warszawa 2002, s. 43–53.

³⁶³ M. Masternak-Kubiak, J. Trzcilski, System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.— analiza kompetencji Sejmu, Przegląd Sejmowy 1997 nr 5, s. 50; Це також є, хоча не першочергово, “гальмом для надто далеких амбіцій Президента”. Пор.: M. Chmaj, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997, Warszawa 1999 r., s. 286.

³⁶⁴ A. Balaban, Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące — tezy do dyskusji, XLII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nalczów, 1–3 czerwca 2000 r., s. 5; K. Prokop, O dopuszczalności... op. cit., s. 54. W. Wolpiuk, Państwo wobec..., s. 109.

³⁶⁵ “Включення цих справ до норм постанов із силою закону означало б, що визначені у Конституції принципи функціонування органів державної влади, обмеження прав і свобод та принципи відшкодування майнових втрат, які є наслідком обмеження прав особи під час надзвичайного стану, могли б регулюватися іншими правовими актами, ніж Конституція та закон”; Там же.

³⁶⁶ Див. V. Dzierżyński, Rozporządzenia... op. cit., s. 88.

³⁶⁷ Стосовно детальної характеристики різного виду декретів із силою закону див.: K. Działocha, Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym, AUW No 20 Prawo XIII, Wrocław 1964.

³⁶⁸ K. Działocha, Ustawodawstwo delegowane (w:) J. Trzcilski (red.) Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 1994 r., s. 40.; tenże, Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku, Przegląd Sejmowy 1993 nr 1, s. 43.

³⁶⁹ K. Działocha, Rozporządzenia z mocą ustawy... op. cit., s. 44.

Постанови із силою закону, передбачені ст. 234 Конституції, є видом нормативного акта, який називається декретом за повноваженням конституції або декретом державної необхідності (другий вид — це декрет за повноваженням закону³⁷⁰). Інакше кажучи, цей акт має усі риси декрету із силою закону, а також ті, що характеризують таку його форму, яка є властивою для ситуацій, що характеризуються поняттям “стан державної необхідності”.

Відповідно до визначення К. Дзялохи, декрет із силою закону — це нормативний акт з предметною суттю закону, наділений відповідною йому юридичною силою, що видається іншим, ніж парламент, державним органом за умов і в межах, які роблять з декрету підрядну, відповідно до законів, форму визначення норм законного характеру³⁷¹. Твердження, що постанова із силою закону “має предметну суть закону” означає, що вона є “актом, що видається у сфері справ, врегульованих щодо принципу в процесі прийняття законів, а отже, у сфері законодавчої влади”³⁷². Це не означає, однак, що предмет закону та предмет постанови із силою закону співпадають, але якщо положення основного закону відсилають визначені у них матерії для врегулювання законом, то вони можуть бути врегульовані теж постановами із силою законів, якщо не відбувається порушення конституційних обмежень, передбачених для постанов³⁷³.

Підсумовуючи, слід вказати на те, що матерія постанов із силою закону зводиться до питань, передбачених для врегулювання в законах про надзвичайні стани і в них не врегульованих (у світлі абз. 6 ст. 228 під час воєнного стану цих законів не можна змінити)³⁷⁴. Після ухвалення законів про окремі надзвичайні стани³⁷⁵ це дуже вузька матерія, що навіть схиляє до роздумів стосовно можливості, що базується на праві необхідності, виходу за її межі³⁷⁶.

Існує чітка різниця між рішеннями про воєнний стан та виданням постанов із силою закону стосовно контролю над користуванням цими повноваженнями. По-перше, рішення про впровадження воєнного стану не вимагає затвердження, а постанови із силою закону підлягають затвердженню Сеймом на найближчому засіданні, по-друге, рішення про воєнний стан, на протипагу до постанов із силою закону, не є нормативним актом, а отже, не підлягає юрисдикції Конституційного Суду.

Відсутність процедури затвердження рішень про запровадження воєнного стану породжує суттєві застереження у доктрині. Багато аргументів свідчать про необхідність парламентського контролю над цими актами. Він є потрібним “ще й для того, щоб Сейм міг оцінити обґрунтованість рішення, а Президент приймав його обдуманно, зважено”³⁷⁷. Не існує чітких причин, через які не можна було б представити рішення Президента Сеймові, коли він вже зможе зібратися на засідання, тим більше, що рішення про запровадження воєнного чи надзвичайного стану повинні бути представлені Сеймові упродовж 48 годин від моменту підписання, і Сейм не може їх відхилити, а отже, “не міститься тут повної логіки”³⁷⁸.

³⁷⁰ K. Działocha, Rozporządzenia z mocy ustawy... op. cit., s. 45.

³⁷¹ Див., напр., K. Prokop, O dopuszczalności... op. cit., s. 54–55; P. Winczorek, Komentarz... op. cit., s. 300.

³⁷² Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301z p.on. zm.), ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 z p.on. zm.), ustawa z 18 kwietnia 2002r. o stanie klaski lywiolowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 z p.on. zm.).

³⁷³ Див.: K. Prokop, O dopuszczalności... op. cit., s. 55–58.

³⁷⁴ R. Mojak, Instytucja Prezydenta RP... op. cit., s. 258.

³⁷⁵ L. Garlicki, Uwaga (12)... op. cit., s. 10.

³⁷⁶ Більш детально: K. Eckhardt, Parlamentarna kontrola rozporządzeń z mocy ustawy wydawanych na podstawie art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁷⁷ Див.: W.J. Wolpiuk, Państwo wobec... op. cit., s. 107.

³⁷⁸ Art. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Парламентський контроль постанов із силою закону пов'язаний з багатьма проблемами, зокрема: відсутність чітких положень, що стосуються пов'язаної з цим процедури, остаточно не вказано наслідків непредставлення постанови із силою закону для затвердження, не визначено форми затвердження та ін.³⁷⁹ З огляду на тему наших роздумів ширше обговоримо лише ті з них, які безпосередньо стосуються повноважень Президента.

Постанови із силою закону підлягають затвердженню Сеймом на найближчому засіданні, тобто на першому засіданні, на котрому Сейм збереться після видання постанови³⁸⁰. Можна тут передбачити дві ситуації.

Перша, коли постанова із силою закону буде видана безпосередньо після запровадження військового стану, тоді засідання, на котрому прийматиметься рішення про її затвердження чи відмову затвердження, може бути тим самим засіданням, на якому Сейм розглядає постанову про запровадження воєнного стану. Затвердження запровадження воєнного стану може співпасти із затвердженням конкретних постанов із силою закону, виданих після впровадження воєнного стану, тому що воєнний стан діє з дня оголошення у "Віснику Законів" постанови про його запровадження, а право видання постанов із силою закону не є залежним від попереднього затвердження рішення про запровадження воєнного стану. Сам факт зібрання Сейму у складі, що дозволяє затвердити запровадження воєнного стану, виключає правову можливість дальшого видання постанов із силою закону, а постанови, видані до цього часу, будуть предметом рішень, що затверджують чи відмовляють у затвердженні.

Друга можливість полягає у тому, що Сейм затвердить постанову про запровадження воєнного стану, а згодом з'являться перешкоди, які не дадуть йому зібратися. До моменту зникнення цих обставин та чергового зібрання Сейму на засідання Президент після виконання решти умов матиме можливість видавати постанови із силою закону.

Якщо перед представленням постанови для затвердження вона буде скасована іншою постановою, "обидві постанови не підлягатимуть процедурі затвердження"³⁸¹ відповідно до принципу, що має застосування під час розгляду справи у Конституційному Суді і стверджує, що акт, який втратив чинність, не підлягає оцінці³⁸².

Рішення про відміну воєнного стану не матиме безпосередніх наслідків для права видання постанов із силою закону, бо передувати йому повинна така ситуація, коли Сейм зможе зібратися на засідання. Відмінити військовий стан може Президент постановою на пропозицію Ради Міністрів, "якщо будуть усунуті причини, через які було впроваджено воєнний стан, та буде повернуто нормальне функціонування держави"³⁸³. "Нормальне функціонування" держави — це також можливість зібрання Сейму на засідання. Важко уявити собі, що держава "функціонує нормально", якщо такої можливості немає.

Конституція не регулює процедури затвердження постанов із силою закону. По-перше, не вирішує, хто повинен представити їх для затвердження. Чи це обов'язок Президента, який видає постанову³⁸⁴, чи Ради Міністрів, на пропозицію якої видана постанова,

³⁷⁹ Відсутність можливості зібратися парламенту на засідання як умову видання постанов із силою закону передбачають теж, напр., конституції Естонії (§109) та Словенії (art. 108). В Ізраїлі прем'єр може вирішити, що скликання Кнесету є неможливим (ст. 50 "Основного закону про уряд").

³⁸⁰ Стосовно ймовірних причин ситуації, в якій Сейм не може зібратися на засідання, див.: K. Prokor, *O dopuszczalnolci...* op. cit., s. 49–52.

³⁸¹ P. Sarnecki. *System Irodel prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 43.

³⁸² Див. art. 39 ust. 1, pkt. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, z p. op. zm.).

³⁸³ Art. 8 ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowodcy Sil Zbrojnych i zasadach jego podleglolci konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej; tako proceduro rezygnacji ze stanu wojennego przyjoto dopiero w skutek poprawki Senatu / druk Sejmowy nr 723.

³⁸⁴ Див.: P. Winczorek, *Komentarz...* op. cit., s. 300.

чи іншого суб'єкта? Ст. 231 чітко і однозначно говорить, що постанову про запровадження воєнного чи надзвичайного стану представляє для затвердження Президент, натомість у випадку постанов із силою закону таке твердження відсутнє³⁸⁵. Цікаво, що у альтернативних пропозиціях, пропонованих під час роботи Конституційної Комісії, чітко вказувалось на Президента, який зобов'язаний представляти Сеймові постанови із силою закону з метою затвердження³⁸⁶.

На жаль, закон про воєнний стан теж нічого не говорить на цю тему. Проблема процедури видання постанов із силою закону не з'явилася ані у проекті, представленому Президентом,³⁸⁷ ані у працях Надзвичайної Комісії Сейму у справах розгляду проектів законів, що стосуються надзвичайних станів³⁸⁸, ані під час пленарних засідань Сейму.³⁸⁹ Накладення чіткого обов'язку представлення для затвердження постанов із силою закону на Президента чи Раду Міністрів під час прийняття регламенту Сейму вийшло б за обсяг статутних матеріял, визначений у ст. 112 Конституції. Відповідно до рішень Сейму обов'язки державних органів повинні бути встановлені конституційно чи шляхом закону, а регламент може регулювати лише процедурні питання³⁹⁰. Це не перешкоджає тому, щоб у регламенті Сейму були врегульовані інші елементи процедури затвердження постанов із силою закону³⁹¹. Слід погодитися з такою точкою зору, що ця процедура повинна стосуватися аналізу мотивів дій як Президента, що видає постанову, так і Ради Міністрів, на пропозицію якої видається постанова³⁹².

Конституція не передбачає наслідків неподання постанови із силою закону для затвердження. Незрозуміло, чи внаслідок непредставлення постанови для затвердження втрачає вона чинність і хто зобов'язаний цей факт оголосити³⁹³. Постанови із силою закону, передбачені серпневою поправкою 1926 р., втрачали свою чинність, якщо не були подані Сеймові упродовж 14 днів після найближчого засідання Сейму³⁹⁴, а ст. 4 абз. 5 конституційного закону від 19 лютого 1947 р. "Про устрій і сферу діяльності найвищих органів Республіки Польща"³⁹⁵ говорить: "Декрети із силою закону, не представлені на затвердження на найближчій сесії Сейму або які не були затвержені Сеймом звичайною більшістю голосів, втрачають чинність у день закриття чи відтермінування сесії Сейму (...)". Подібні рішення передбачають на сьогоднішній день чинні конституції інших держав, напр., ст. 38 Конституції Французької Республіки, відповідно до якої ордонанси "втрачають чинність, якщо проект закону, що їх затверджує, не буде поданий в Парламенті до закінчення терміну, визначеного в законі з повноваженнями", чи ст. 44 Конституції Греції, в якій говориться, що акти в ранзі закону, що видаються Президентом на пропозицію Ради Міністрів, втрачають чинність, якщо не були представлені Палаті Депутатів "упродовж сорока днів з часу їх видання чи упродовж сорока днів від скликання сесії Палати Депутатів".

³⁸⁵ Напр., в Естонії, Хорватії та Словенії конституції однозначно накладають на президентів обов'язок представлення постанов із силою закону для затвердження.

³⁸⁶ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego Biuletyn XXXVI Warszawa 1996 s. 13–15.

³⁸⁷ Sejm IV kadencja Druk Nr 16.

³⁸⁸ Див.: Biuletynu Komisji nr. 448/IV, 479/IV, 517/IV, 545/IV, 595/IV, 677/IV, 867/IV.

³⁸⁹ Див.: Sprawozdania stenograficzne z 3, 23, 24 i 28 posiedzenia Sejmu IV kadencji.

³⁹⁰ Стосовно матеріял регламенту Сейму див.: L. Garlicki, Konstytucja-regulamin Sejmu-ustawa, Przegląd Sejmowy 2000r. Nr 2, s. 21–26.

³⁹¹ Див.: Opinie w sprawie postopowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sejmowy 2000, nr 2, s. 53–83.

³⁹² Див.: B. Dzieroylski, Rozporzodzenia... op. cit., s. 89.

³⁹³ Див.: A. Cieszylski, Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym — rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997) (w:) Przemiany polskiego prawa (1989–1999) pod. red. E. Kustry, Toruń 2001, s. 274.

³⁹⁴ Art. 44.

³⁹⁵ Dz.U. RP, Nr 18, poz. 71, z p.on.zm.

Зі змісту ст. 234 випливає, що Сейм повинен розглянути постанови,³⁹⁶ але не відомо, що станеться в ситуації, коли постанова буде представлена для затвердження, а Сейм не займеться її розглядом. Чи в момент закінчення засідання, на якому повинна бути затверджена дана постанова, вона втрачає свою чинність? Чи навпаки, вона є чинною до моменту набуття чинності закону, який чітко її відмінює, чи висновку Конституційного Суду, який підтверджує її невідповідність Конституції? Конституція не дає відповіді на ці запитання. На нашу думку, якщо немає іншої чіткої вказівки у конституційних нормах, то необхідним є однозначний акт, який відмінює постанову із силою закону.

Правові положення прямо не передбачають наслідків можливої відмови затвердження постанови із силою закону³⁹⁷. Слід визнати, що відмова затвердження спричинює втрату чинності постанови, але чи породжує вона наслідки пізніше, чи відразу залишається суперечливою³⁹⁸. Видається, що можливими є два вирішення, а яке з них вибрати — повинен вирішувати Сейм, відмовляючись від затвердження³⁹⁹.

Як уже було сказано, постанови із силою закону як нормативні акти підлягають контролю Конституційного Суду. Виникає питання — чи з точки зору юрисдикції Суду слід трактувати їх як закони чи як правові положення, видані центральними органами влади?

Ст. 188 Конституції, перелічуючи види нормативних актів, що підлягають контролю Конституційного Суду, не називає серед них постанов із силою закону, не робить цього теж ст. 2 абз. 1 Закону від 1 серпня 1997 р. “Про Конституційний Суд”⁴⁰⁰. Натомість предметом контролю можуть бути, між іншим, закони та правові положення, видані центральними органами влади. П. Вінчорек постанови із силою закону зараховує до правових положень, що видаються центральними органами влади⁴⁰¹, а З. Чешейко-Сохацькі, Л. Гарлицькі та Я. Тшцінські, автори зауважень до закону “Про Конституційний Суд”, вважають, що термін “закон” у даному випадку був вжитий в матеріальному значенні і, відповідно, охоплює також постанови із силою закону⁴⁰². Такі ж протилежні погляди було представлено перед набуттям чинності Конституції⁴⁰³, тільки попередній закон про Конституційний Суд⁴⁰⁴ вживав визначення “законодавчий акт” та визначення “інші нормативні акти”,

³⁹⁶ В. Волпюк пише навіть про обов'язок розгляду і затвердження: “Проявом контролюючої функції Сейму є обов'язок розгляду виданих постанов із силою закону на найближчому засіданні та їх затвердження”, Див.: W. Wolpiuk, *Palstwo... op. cit.*, s. 107.

³⁹⁷ Див.: A. Szmyt, *Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie prawa (w:) E. Zwierzchowski (red.) Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 29.

³⁹⁸ Див.: P. Winczorek, *Komentarz... op. cit.*, s. 300; B. Dzierżyoski, *Rozporządzenia z mocą... op. cit.*, s. 90–91.

³⁹⁹ Ця проблема упродовж довгого періоду часу розглядається у доктрині, напр., Г. Єллінек рішуче обстоював те, що рішення парламенту про відхилення постанови, виданої у ситуації державної необхідності, не може “діяти у зворотному напрямку, стаючи причиною недійсності правових дій, реалізованих на її основі”. Див.: G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg 1887 r., s. 377; cyt. za. L. Iustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968 r., s. 214. Прикладом протилежного рішення є ст. 77 абз. 4 Конституції Італії, відповідно до якої, видані урядом у випадку *надзвичайної необхідності і раптовості* постанови із силою закону, якщо не перетворюються у закон упродовж 60 днів з дня їх оголошення, втрачають свою силу від дня набуття чинності. Див.: Z. Witkowski, *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000, s. 81. У польській науці конституційного права стосовно втрати чинності незатвердженого декрету Державної Ради представлено досить розбіжні погляди. Див.: M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 114.

⁴⁰⁰ Dz.U. Nr 102, poz. 643 z p.on.zm.

⁴⁰¹ P. Winczorek, *Komentarz... op. cit.*, s. 244.

⁴⁰² Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcilski, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 27–28.

⁴⁰³ Див.: B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie... op. cit.*, s. 40–42.

⁴⁰⁴ Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991r. Nr 109, poz. 470, z p.on. zm).

видані Президентом, керівними та центральними органами державної адміністрації та іншими керівними та центральними державними органами. Постанови із силою закону, так як і сьогодні, не були згадані в тексті закону (ст. 1 абз. 1 п. 1), який, перелічуючи законодавчі акти, не згадав про них (хоча вказував на декрети, затверджені Сеймом), але судді Конституційного Суду Л. Гарліцкі і Я. Тшцінські у своєму коментарі до закону, про який йдеться, однозначно зараховували їх до цього виду актів⁴⁰⁵.

Слід погодитися з цією думкою та оцінювати постанови із силою закону з точки зору їх конституційності на принципах, передбачених для законів. Переконають нас в цьому наступні аргументи:

— стосовно правових положень, виданих центральними органами влади, може проводитись контроль щодо їх відповідності законам, а суттю постанов із силою закону є те, що вони можуть закони змінювати та скасовувати;

— якщо ст. 91 “Закону про Конституційний Суд” включає до обсягу компетентності Суду законодавчі акти, видані на основі діючих положень ще до набуття чинності Конституції від 1997 р., то поза цією сферою не може залишитися акт із силою закону, який чітко передбачений положеннями чинної конституції⁴⁰⁶.

У доктрині розглядається наступна проблема — чи контроль над постановами із силою закону може проводитись ще до їх затвердження, чи лише після позитивного рішення Сейму⁴⁰⁷. У чинному “Законі про Конституційний Суд” немає відповідника ст. 3 попереднього закону від 1985 р., який чітко визначав момент, з якого допускається початок розгляду у справі наступного контролю. Серед іншого там говорилося про те, що розгляд Конституційним Судом декретів може розпочатися з моменту їх затвердження Сеймом. Взагалі немає причин, щоб відходити від концепції, прийнятої у згадуваній статті закону від 1985 р., але постанови із силою закону, передбачені у ст. 234 Конституції, це акт зовсім іншого характеру, ніж декрети Державної Ради з часів ПНР, і не слід тут шукати аналогії.

Б. Дзержинські вважає, що існує два принципових моменти, які переконують нас у проведенні контролю конституційності постанов із силою закону тільки після їх затвердження Сеймом. По-перше, втручання органів, що вносять їх на контроль, затримувало б та ускладнювало б набуття чинності постанови, по-друге, ймовірність подальшої відмови затверджувати постанову Сеймом, в результаті чого вона б втратила чинність, стає причиною того, що попередні дії Конституційного Суду в цій materії могли б виявитися безпредметними⁴⁰⁸. Це правда, але існує теж дуже важливий аргумент на користь контролю розпоряджень до затвердження. У ситуації, коли Сейм не зможе зібратися на засідання, контроль Конституційного Суду може виявитися єдино можливим. Легко уявити собі, що малочисленний Суд зможе нормально функціонувати, тоді як парламент не буде спроможний діяти. У такому випадку подання на дослідження конституційності, представлене уповноваженим суб’єктом, на нашу думку, повинно бути розглянуте, щоб в’яснити сумніви чи, можливо, вилучити неконституційні положення з правової системи.

Необхідність проведення контрасигнації постанов із силою закону та рішень про воєнний стан, а також існування умови звернення Ради Міністрів з клопотанням про видання постанови із силою закону стає причиною того, що Сейм може вимагати політичної відповідальності за ці акти від Прем’єра та усієї Ради Міністрів. Президент, натомість, може нести конституційну відповідальність тоді, коли б під час видання цих актів

⁴⁰⁵ L. Garlicki, J. Trzcilski, Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, komentarz sodziw Trybunalu, Warszawa 1996, s. 16–17.

⁴⁰⁶ Див.: J. Repel, Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej (w:) J. Trzcilski (red.) Skarga konstytucyjna, Warszawa 2000, s. 86–87.

⁴⁰⁷ Див.: B. Dzierlylski, Rozporzodzenia... op. cit., s. 90–91.

⁴⁰⁸ Там же.

він порушив Конституцію чи закони. Це, однак, не має самостійного впливу на “важливість і результативність самого рішення про воєнний стан”⁴⁰⁹ та чинності постанови із силою закону.

Додаткові повноваження Президента, що виникають із функції гаранта безперервності державної влади, можуть бути використані у ситуації, коли система державних органів перестає чітко функціонувати внаслідок серйозної зовнішньої загрози державі. Слід сподіватися, що вони ніколи не матимуть застосування, але це не означає, що не потрібно їх (у міру можливостей, що виникають з обмеженої передбачуваності таких кризових ситуацій) чітко врегулювати. Це повинно відбутися законодавчим шляхом. Ст. 116 не передбачає видання закону про воєнний стан⁴¹⁰, в котрому можна було б вирішити багато сумнівних питань, але це не перекреслює необхідності видання такого закону⁴¹¹. У випадку постанов із силою закону законодавець, на жаль, не використав тієї можливості, яку надавав “Закон про воєнний стан”, і практично оминув мовчанням пов’язану з ними проблематику. Це є помилкою, яку слід виправити внесенням поправок.

⁴⁰⁹ L. Garlicki, Uwaga (12)... op. cit., s. 10.

⁴¹⁰ Такий закон передбачала ст. 24 абз. 2 Малої Конституції від 1992, але вона не була видана.

⁴¹¹ L. Garlicki, Uwaga (14) do art.116 (w:) Konstytucja... op. cit., s. 11.

МОДЕЛІ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ РОЗВИНУТИХ КРАЇН: ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Міжбюджетні відносини виникають між різними суб'єктами публічної влади. Питанням правового регулювання тих чи інших аспектів міжбюджетних відносин присвячено праці вітчизняних вчених: О. Заверухи, О. Кузьменко, А. Нечай, О. Орлюк, В. Тарангула. З-поміж російських учених варто виділити О. Грачову, О. Горбунову, М. Карасьову, Ю. Крохіну, І. Кучерова, Х. Пешкову, Л. Проніну, А. Селюкова, Н. Хімічеву та інших. Окремі теоретико-методологічні аспекти розглядуваного питання досліджуються вченими-економістами, зокрема: Н. Бак, С. Буковинським, О. Василюком, О. Кириленко, В. Кравченком, І. Луніною, А. Максютюю, Ц. Огнем, С. Слухаєм, С. Юрієм.

При доволі значній актуальності сучасних правових та економічних проблем міжбюджетних відносин маємо констатувати, що недостатньо уваги приділяється порівняльно-правовому аспекту цього кола відносин. Це, у свою чергу, підсилює актуальність обраної нами теми. Отже, у своїй статті пропонуємо до розгляду особливості міжбюджетних відносин між державою та органами місцевого і регіонального самоврядування (з урахування моделей бюджетного федералізму) в окремих країнах світу. Наразі ми не ставимо за мету розглянути всі існуючі системи та моделі із виявленням їх позитивних та негативних рис, оскільки це питання є предметом окремого наукового дослідження.

Передусім звернемося до практики побудови моделей бюджетного федералізму в сучасних умовах розвитку суспільства⁴¹². Наприклад, *австралійська модель бюджетного федералізму* відрізняється високим рівнем централізації. Частка федерального бюджету в доходах суспільного сектору щороку зростає. У кожного рівня бюджетної системи є власна податкова база. Основним інструментом бюджетного вирівнювання в країні є нецільові гранти, при розрахунку величини яких враховуються відновні витрати на надання стандартного набору послуг і відносний податковий потенціал кожного штату (доходно-видаткове вирівнювання). Загальний обсяг грантів, що виділяються з метою вирівнювання, сягає приблизно 40% минулорічних надходжень від прибуткового податку.

Сутність моделі австралійського федералізму полягає також у розподілі владних повноважень між федеральним рівнем і рівнями штатів. При цьому соціальний захист населення знаходиться виключно у віданні федерального уряду.

Наприкінці березня у Канберрі відбувається щорічна конференція керівників фінансових органів за участю керівників урядів і казначейств (фінансових департаментів) штатів⁴¹³. На цій конференції обговорюється прогноз річних податкових надходжень. Окрім цього, в **Австралії** існує постійно діюча Комісія з розподілу фінансової допомоги, яка відповідає за розроблення та вдосконалення методики розподілу доходів від податку з продажу. Надходження від цього податку розподіляються між штатами відповідно до принципів горизонтального бюджетного вирівнювання. Розподіл відбувається відповідно до формули з урахуванням таких показників, як чисельність населення кожного штату, податкова база кожного штату і всіх штатів.

Щороку в Австралії приймаються цільові федеральні програми (наприклад, Програма підтримки сім'ї, Програма підтримки нових технологій), на фінансування яких виді-

⁴¹² Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы.— М.: Дело, 2002.— С. 45–63. З цієї праці також частково запозичена інформація про моделі бюджетного федералізму та міжбюджетні відносини в Австралії, Канаді, Німеччині, США, Бразилії.

⁴¹³ Слід мати на увазі, що фінансовий рік у Австралії починається з 1 липня.

ляються спеціальні гранти. Діють також постійні програми (зокрема, Програма охорони здоров'я)⁴¹⁴.

На відміну від австралійської, *канадська модель бюджетного федералізму* характеризується значним рівнем децентралізації. Федеральний уряд та уряди провінцій відповідно до Конституції є рівноправними партнерами у федерації, в той час як місцеві органи влади не мають незалежного конституційного статусу.

Основною метою перерозподільної політики з точки зору конституційної системи в **Канаді** є забезпечення мінімальних національних стандартів. Бюджетне вирівнювання здійснюється у вигляді щорічних нецільових грантів провінціям, податковий потенціал яких є нижчим від стандартного рівня, що не дає їм можливості в достатній мірі фінансувати суспільні потреби (дохідне вирівнювання).

У Канаді існують два види трансфертів із федерального бюджету: грошові трансферти і податкові трансферти. Одним із найважливіших джерел доходів міст Канади, які входять до складу провінцій, є грошові трансферти від провінцій, які здійснюються у вигляді переведення коштів із федерального бюджету до бюджетів провінцій (тобто надаються у грошовій формі). Їхня частка щороку збільшується, ці трансферти складають майже половину всіх надходжень до міської скарбниці. Окрім цього, міста отримують також трансферти з федерального центру і від федеральних підприємств, хоча їхня частка в місцевих доходах відносно незначна. Трансферти, які влада канадських провінцій надає муніципалітетам, можуть бути цільовими і нецільовими. У загальній масі (в останні роки близько 2/3 від загальної кількості) цільові трансферти, які домінують над нецільовими, спрямовуються на розвиток початкової та середньої освіти. Приблизно 70% усіх коштів, які муніципальна влада спрямовує на розвиток освіти, складають саме ці трансферти. На потреби охорони здоров'я та соціальних служб відводиться 15% цільових трансфертів. Інші трансферти розподіляються за такими галузями, як транспорт, зв'язок, відпочинок і розваги, культура, охорона довкілля тощо⁴¹⁵.

Податкові трансферти вперше з'явилися у 1977 р., коли федеральний уряд передав до бюджетів провінцій 13,5% федерального прибуткового податку і 1% федеральної ставки з податку на доходи корпорацій. Того ж року провінції погодилися враховувати переданий їм податковий трансферт як частину коштів, що надаються федеральним урядом на підтримку охорони здоров'я та освіти.

Обсяг трансфертів і методика їх розподілу, як правило, встановлюються строком на 5 років, а перерахування трансфертів здійснюються на щорічній основі. Федеральний уряд Канади передає трансферти провінціям (територіям) за такими основними програмами:

1) Зв'язані цільові трансферти на охорону здоров'я і соціальну допомогу (CHST), які запроваджено у 1996–1997 рр. Зазначені трансферти можуть надаватися у вигляді податкового та грошового трансферту, при цьому федеральний уряд завжди встановлює обмеження на розмір грошового трансферту, щоб із збільшенням податкової бази податковий трансферт не перекривав грошовий.

2) Програма вирівнювання — спрямована на вирівнювання менш забезпечених провінцій (території у вирівнюванні участі не беруть). Трансферти за цією програмою є незв'язаними (непов'язаними) грошовими і розподіляються за формулою, яка встановлюється федеральним законодавством. Спочатку розраховується подушний бюджетний потенціал кожної провінції на підставі оцінки їх власних доходів. Потім визначається

⁴¹⁴ Детальніше про це див.: Огляд практики міжбюджетного регулювання у ряді зарубіжних країн, виконаний експертами Центру фіскальної політики // http://www.fpcenter.org/russian/wp_rus.html.

⁴¹⁵ Стрик Дж. Государственные финансы Канады / Пер. с англ.; Сев.-осет. науч. центр.; Владикавказский ин-т упр.; Общ. ред. А.Л. Кудрина, В.Д. Дзгоева.— М.: ОАО НПО “Экономика”, 2000.— С. 242.

так званий стандартний бюджетний потенціал, виходячи із потенціалу п'яти провінцій "із середніми доходами". Трансферт отримує та провінція, подушний бюджетний потенціал якої є нижчим від стандартного.

Взагалі канадський досвід вирівнювання фінансових можливостей різних провінцій країни є досить-таки корисним для України⁴¹⁶. Канадська програма "вирівнювання" є програмою, за якою федеральний бюджет щорічно виплачує дотаційну (безумовну) допомогу — дотаційні платежі — тим провінціям, які знаходяться на рівні, що є нижчим від "стандартного рівня" (у грошовому відношенні, виходячи із розрахунку на душу населення), та не можуть самостійно зібрати (отримати з власних джерел доходів) необхідну кількість коштів на оплату соціальних заходів і послуг для свого населення. Правовою основою надання дотацій із федерального бюджету бюджетам провінцій стала міжпровінційна Угода про проведення вирівнювання в межах країни рівня соціального забезпечення (рівня життя) населення Канади, яка була підписана провінціями у 1957–1958 рр. У 1982 р. програму "вирівнювання" закріплено на конституційному рівні; окрім того, ця програма закріплюється і в інших нормативно-правових актах Канади, зокрема у законі про бюджет на поточний рік, у міжпровінційних Угодах про програму вирівнювання, які переглядаються приблизно кожні п'ять років⁴¹⁷.

3) Програма територіального фінансування (ТФФ) — здійснюється з метою підвищення бюджетної забезпеченості територій та їх захисту від суттєвого зменшення власних доходів. У межах даної програми спеціальний незв'язаний грошовий трансферт надається північним територіям (не провінціям), які відрізняються від провінцій тим, що у них видатки на надання бюджетних послуг значно вищі, слабо розвинута податкова база та високі темпи зростання чисельності населення. Відповідний трансферт за цією програмою розраховується за принципом "покриття розриву" між індексом бюджетних видатків і доходних можливостей територіальних бюджетів (в Україні своєрідним аналогом такого трансферту є дотація вирівнювання).

4) Інші програми (наприклад, державна програма вивчення іноземних мов, програма фіскальної стабілізації, програма субсидій) — за цими програмами провінції отримують виключно грошові і цільові трансферти⁴¹⁸.

Система американського федералізму характеризується високим рівнем фіскальної автономії субнаціональних органів влади як у частині витрачання бюджетних коштів, так і у сфері формування дохідної частини їх бюджетів. У США відсутня практика прямого розподілу федеральних податкових надходжень між субфедеральними бюджетами. У галузі міжбюджетних відносин характерною особливістю американської моделі бюджетного федералізму є відсутність федеральної програми бюджетного вирівнювання, яке включається в якості одного з компонентів у деякі цільові програми.

Бюджетам нижчих рівнів фінансова допомога може надаватись у вигляді цільової умовної та безумовної (нецільової) фінансової допомоги. Основним видом останньої є програми міжбюджетного дохідного вирівнювання, що засновується на наданні трансфертів із урахуванням видаткової потреби та податкового потенціалу відповідної терито-

⁴¹⁶ При урахуванні в Україні канадського досвіду вирівнювання фінансових можливостей провінцій слід, звичайно, зважати на особливості державного устрою кожної із країн. Канада — це федеративна країна, яка складається із 10 автономних провінцій. Україна ж є унітарною державою.

⁴¹⁷ Детальніше про дотації в Канаді див.: Нечай А.А. Правове регулювання обсягів дотацій для фінансування видатків бюджетів нижчих рівнів (на прикладі Канади) // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць.— Чернівці: ЧДУ, 1998.— Вип. 24.— С. 159–166.

⁴¹⁸ Інформацію про оглядувані програми отримано із матеріалів Центру фіскальної політики (Огляд практики міжбюджетного регулювання у ряді зарубіжних країн, виконаний експертами Центру фіскальної політики), див.: http://www.fpccenter.org/russian/wp_rus.html.

рії. Щодо цільової фінансової допомоги місцевим бюджетам, то вона надається у вигляді грантів.

Фінансова допомога із федерального бюджету надається бюджетам нижчих рівнів у вигляді:

1) грошових трансфертів, які мають цільовий характер і менш вузьке спрямування;
2) вузькоцільових трансфертів, що надаються на чітко визначені цілі із дотриманням таких правил: а) на основі формули, яка затверджена у законодавчому чи адміністративному порядку із врахуванням різних статистичних показників (наприклад, розподіл коштів відповідно до програми відновлення рибацьких угідь здійснюється з врахуванням співвідношення водойм і суші на території штату, чисельності власників ліцензій на відловлювання риби, довжини узбережжя тощо); б) на конкурсній основі під конкретні проекти; в) з поєднанням формули та проекту (кошти виділяються під конкретний проект і обмежуються сумою, яка визначена на підставі формули; у цьому випадку трансферти надаються у чітко визначеній сумі або у порядку співфінансування видатків штатів, коли федеральний бюджет відшкодовує частину видатків);

3) цільові трансферти — вони хоча і мають цільове призначення, але їх спрямування є досить-таки широким; вони надають більшу самостійність місцевим органам влади при визначенні способу використання таких коштів;

4) підтримка за рахунок податкових видатків із федерального бюджету — надається у разі певних змін у податках. Приміром, штат вирішив збільшити ставку прибуткового податку і, відповідно, збільшити частку надходжень від цього податку у власному бюджеті. У зв'язку із цим доходи федерального бюджету від зазначеного податку зменшуються. Подібні втрати федерального бюджету фактичні і є фінансовою допомогою штатам⁴¹⁹.

Фінансова допомога місцевим органам влади залежить також і від фінансової допомоги, яка надається штатам від федерального центру. Переважна частина фінансової допомоги штатів спрямовується на підтримку освіти в округах. Графства є основними отримувачами допомоги на будівництво та експлуатацію доріг, соціальні потреби, утримання лікарень. Муніципалітети, у свою чергу, отримують здебільшого субсидії штатів загального характеру.

Досвід **Бразилії** та **Аргентини** у реформуванні системи бюджетного федералізму дає можливість по-новому поглянути на проблеми реформування міжбюджетних відносин у податково-бюджетній сфері, що належать до сфери перерозподілу, забезпечення макроекономічної стабільності та підтримки жорстких бюджетних обмежень субнаціональних органів влади. Для підтримки жорстких бюджетних обмежень необхідно, аби існувала система, в межах якої неможливою є пролонгація боргових зобов'язань субнаціональних органів влади, залучення з бюджетів вищих рівнів коштів на покриття касових розривів субфедеральних урядів, викуп боргів зазначених органів федеральним урядом. У Бразилії міжбюджетний перерозподіл та регіональне вирівнювання здійснюється переважно у двох формах. По-перше, у Конституції встановлено коефіцієнти розподілу надходжень від податків, що стягуються одночасно штатами та муніципалітетами. Інший механізм перерозподілу пов'язаний із використанням різних ставок міжрегіонального ПДВ при врахуванні різниці на рівні економічного розвитку окремих територій. На рівні штатів система ПДВ була введена в результаті реформи 1934 р. Макроекономічна нестабільність у Бразилії стала похідною від двох взаємопов'язаних проблем у галузі податково-бюджетних та міжбюджетних відносин, а саме: 1) недостатньо обґрунтований офіційний розподіл доходів

⁴¹⁹ Інформацію отримано із матеріалів Центру фіскальної політики (Огляд практики міжбюджетного регулювання у ряді зарубіжних країн, виконаний експертами Центру фіскальної політики), див.: http://www.fpcenter.org/russian/wp_rus.html.

і видатків, що з часом суттєво знизив ефективність бюджетної політики штатів; 2) протягом тривалого часу штати країни використовували в своїх інтересах майже повну відсутність регулювання ринку субнаціонального боргу на федеральному рівні та фактично не були обмежені у фінансуванні зростаючих видатків за допомогою запозичених коштів. Прийняття нових конституційних законів сприяло збільшенню доходів субнаціональних урядів за рахунок передачі їм збільшених податкових і бюджетних повноважень.

З 1 січня 1996 р. у **Швеції** запроваджено нову систему міжбюджетного вирівнювання, метою якої є надання можливостей усім органам місцевого самоврядування гарантувати надання громадянам послуг однакової якості та за однаковою ціною на всій території держави. Вирівнювання доходів означає, що там, де податкоспроможність населення нижча від середнього рівня, у місцеві бюджети перераховуються певні субсидії, а там, де вища — з місцевих бюджетів здійснюються відрахування у дотаційний фонд. Таким чином, система вирівнювання є самофінансованою в межах сектору місцевого самоврядування⁴²⁰. Подібна система міжбюджетного вирівнювання (або як ще її називають “Система Робін Гуда”) існує також і в **Данії**.

Нині з метою випробування на практиці нових форм організації місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин на деяких територіях України проводяться відповідні експерименти для можливого застосування набутого досвіду на всій території держави. Прикладом може слугувати державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні, який ґрунтується на досвіді Швеції в цьому питанні⁴²¹.

Система міжбюджетного вирівнювання у **Великобританії** є доволі складною, хоча фінансова допомога, яка передається на місця, заснована на єдиних для всієї країни принципах. Існує два основних види фінансової підтримки:

- 1) блок-гранти (в Англії та Уельсі вони мають назву “гранти для збільшення доходів”);
- 2) гранти на спеціальні цілі.

Міжбюджетні відносини у **Німеччині** здійснюються в межах вертикального і горизонтального вирівнювання. Слід пам’ятати, що податкове законодавство цієї країни повністю централізовано. Розподіл податків між бюджетами всіх рівнів зафіксовано на рівні Основного Закону держави. Головним інструментом фінансового вирівнювання (міжбюджетного регулювання) у Німеччині є ПДВ. Особливості міжбюджетних відносин і бюджетного федералізму в Німеччині доволі ґрунтовно розглянула С.В. Галицька у своїй праці “Теорія та практика бюджетного федералізму”. Окремі положення цієї роботи ми використали при написанні своєї статті.

Як уже зазначалося вище, замість терміна “бюджетний федералізм” оперують поняттям “фінансове вирівнювання”. Розрізняють фінансове вирівнювання короткострокове і довгострокове, вертикальне та горизонтальне. *Короткострокове фінансове вирівнювання* здійснюється у межах перерозподілу частини валового внутрішнього продукту до бюджетів нижчих рівнів; за допомогою такого вирівнювання здійснюється поточне корегування бюджетів протягом одного фінансового року. *Довгострокове фінансове вирівнювання* досягається за допомогою механізмів, спрямованих переважно на економічний розвиток відсталих регіонів, на стимулювання їх адміністрацій до активніших дій у напрямку еко-

⁴²⁰ Місцеве самоврядування у Швеції / Загальні відомості про Швецію. — Видання Шведського Інституту, травень 2001.; Кеннет Дейві. Фінансові ресурси місцевих органів влади Швеції // Матеріали круглого столу з питань міжбюджетного фінансування (15 березня 2000 р.) / Проект LARGIS (Міністерство міжнародного розвитку Великобританії). — К., 2000. — С. 12.

⁴²¹ Детальніше про Ірпінський експеримент див.: Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством. — К.: Атіка, 2004. — С. 65–67.

номічного та соціального розвитку територій; це довгострокове корегування фінансового потенціалу регіонів на період, що перевищує один фінансовий рік.

Характерною особливістю міжбюджетних відносин у країні є саме горизонтальне фінансове (бюджетне) вирівнювання — перерозподіл коштів між землями, що здійснювалося без участі федерального уряду (до об'єднання країни). Горизонтальне податкове вирівнювання у минулому відіграло суттєве значення, тоді як після об'єднання Німеччини зросло значення програм вертикального вирівнювання — федеральних нецільових трансфертів; окремі землі було включено до системи горизонтального вирівнювання по сплину п'яти років після об'єднання країни. Нині ж горизонтальне вирівнювання, як бачимо, дещо змінилося.

Окрім цього, Федерація може надавати *додаткову фінансову допомогу*. Так, деяким землям перераховуються так звані “спеціальні трансферти”, які є додатковими відрахуваннями для східних земель; трансферти західним землям, за допомогою яких компенсуються втрати від включення східних земель до єдиної трансфертної схеми; трансферти малим землям, які компенсують більш високі адміністративні витрати. Також Федерація може виплачувати землям тимчасові субсидії для полегшення обслуговування боргу.

До числа додаткових субсидій належать, зокрема, субсидії на загальні потреби, субсидії на особливі потреби, перехідні субсидії. Також Основний закон ФРН передбачає додаткові цільові відрахування на користь федеральних земель. Наприклад, *фінансова допомога згідно із законами про надання коштів*: федеральні закони, що виконуються землями та на основі яких надаються кошти, можуть установлювати, що вони надаються Федерацією повністю або частково. Якщо закон установлює, що якщо Федерація несе половину чи більше видатків, то виконання закону здійснюється за дорученням Федерації. Якщо ж закон установлює, що землі несуть чверть або більше видатків, то для прийняття такого закону необхідною є згода Бундесрату (ч. 3 ст. 104-а).

Фінансова допомога Федерації федеральним землям. Федерація може надавати землям фінансову допомогу для: 1) покриття особливо важливих видатків земель і громад (об'єднань громад), які необхідні для уникнення порушення загальної економічної рівноваги; 2) компенсації різноманітних економічних розбіжностей на території Федерації; 3) надання допомоги в економічному розвитку (ч. 4 ст. 104-а).

Фінансування занадто великих видатків, пов'язаних із рішеннями Федерації. Якщо Федерація вимагає заснування в окремих землях або громадах (об'єднаннях громад) особливих установ, існування та діяльність яких тягне за собою безпосереднє збільшення витрат або скорочення доходів для цих земель або громад (об'єднань громад), то Федерація забезпечує їм необхідну компенсацію у випадку, коли землі, громади (об'єднання громад) не здатні самостійно покрити ці витрати. Компенсація, що надходить від третіх осіб, і фінансові привілеї, які виникають для цих земель чи громад (об'єднань громад) внаслідок створення названих установ, враховується при балансуванні видатків земель (ч. 8 ст. 106).

Фінансове вирівнювання земель у Німеччині (Laenderausgleich) — провідна ланка у системі фінансового вирівнювання. Це пов'язано із тим, що федеральні землі мають однаково виконувати федеральні та власні закони, але при цьому перебувають далеко не в однаковому фінансовому становищі. Інструменти вертикального фінансового вирівнювання значною мірою є додатковим інструментом горизонтального вирівнювання.

Вирівнювання податкового потенціалу означає пільги стосовно слабших (у фінансовому розумінні) федеральних земель. Відповідно до ч. 2 ст. 107 Конституції (Основного закону) ФРН закон має гарантувати, що різниця у фінансових можливостях між землями буде вирівнюватися достатньою мірою; при цьому мають враховуватися фінансові можливості і потреби громад (об'єднань громад). Умови отримання коштів для вирівнювання

та умови, що визначають обов'язки земель за такими виплатами, принципи надання таких коштів і їхні розміри також встановлюються на законодавчому рівні. Закон може встановлювати, що Федерація надає субсидії економічно недостатньо розвинутим землям для додаткового покриття їх загальних фінансових потреб (додаткові субсидії).

Окрім Основного закону, у державі діє спеціальний закон про фінансове вирівнювання між федерацією та федеральними землями від 23 червня 1993 р. Законом передбачено, що фінансовий потенціал земель-реципієнтів у процесі фінансового вирівнювання має бути підвищений до 95% середнього по країні рівня. При цьому фінансовий потенціал земель-донорів, зобов'язаних здійснювати фінансове вирівнювання, після надання відповідної фінансової допомоги слабшим землям має залишатися на рівні хоча б 100% від середнього по країні рівня. Подібні законодавчі норми стосовно великих розмірів фінансової допомоги, яку мають надавати землі-донори, інколи викликають незадоволення останніх.

Отже, фінансове та конституційне законодавство Німеччини передбачає такі системи коректування фінансового потенціалу земель у межах системи фінансового вирівнювання:

1) вирівнювання за допомогою податку з обороту (перерозподіл належної землям частки ПДВ на користь слабших земель; мета — підвищення рівня фінансового потенціалу слабких федеральних земель до 92% середнього по країні рівня);

2) фінансове вирівнювання земель (відрахування від більш сильних у фінансовому відношенні федеральних земель на користь слабших; мета — підвищення рівня фінансового потенціалу слабких федеральних земель до 95% середнього по країні рівня);

3) додаткові субсидії за рахунок коштів федерації економічно слабшим землям (мета — зменшення бюджетного дефіциту в слабких федеральних землях; ці субсидії є додатковим заходом до системи міжземельного фінансового вирівнювання)⁴²².

У **Франції** згідно із Конституцією на національному рівні завдання бюджетного регулювання вирішуються децентралізовано. Для вирівнювання дохідної частини місцевих бюджетів у Франції (ці бюджети, до речі, заборонено затверджувати з дефіцитом) застосовують такі основні види трансфертів вирівнювання:

глобальна (єдина) дотація функціонування — надається із спеціального фонду трансфертів для органів місцевого самоврядування (комунам і департаментам).

компенсаційна дотація з ПДВ — надається із відповідного Компенсаційного фонду ПДВ, кошти якого спрямовуються на інвестиції територіальних колективів у країні. Правовою основою функціонування цього фонду став закон від 28 жовтня 1977 р. За рахунок коштів фонду місцевим органам влади компенсується ПДВ, який вони сплачують при здійсненні певних видатків — лише стосовно інвестиційних операцій, спрямованих на власний розвиток. Кошти, отримані від фонду, використовуються місцевими органами влади на власний розсуд⁴²³.

Міжбюджетні відносини в **Австрії** відбуваються за конституційним принципом: власні видатки кожен рівень влади покриває за рахунок власних доходів. Таким чином, розподіл видаткових повноважень тягне за собою відповідний розподіл, перш за все, податкових доходів між різними рівнями влади. Пропорції розподілу податків між федеральним бюджетом і бюджетами земель строком на 5 років встановлюються федеральним законом бюджетного вирівнювання. Параметри розподілу податків у цьому законі визна-

⁴²² Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма.— М.: Издательство “Экзамен”, 2002.— С. 89–92.

⁴²³ Детальніше про дотації у Франції див.: Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: Навчальний посібник.— К.: Центр навчальної літератури, 2003.— С. 171.

чаються у процесі переговорів земель і Федерації, хоча остання може їх змінити і в односторонньому порядку. Зважаючи на значну кількість розподілених на частковій основі податків, грошових трансфертів практично нема, а якщо вони все ж таки надаються, то виключно із цільовим призначенням⁴²⁴.

В Індії поруч з наданою регіонам допомогою на основі єдиних підходів практикується разова підтримка регіонів. Тим штатам, бюджети яких є дефіцитними, виділяються субсидії та дотації одночасно. Плановими трансфертами, які є видом фінансової допомоги, займається Планова комісія, яка затверджує п'ятирічний план розподілу коштів і коригує його щороку. Зазначені трансферти надаються у пакеті, який на 30% складається із безповоротної фінансової допомоги і на 70% — із запозичень. Жоден штат не має права отримати лише безповоротну фінансову допомогу, без запозичень. Тим самим держава, з одного боку, допомагає штатам, а з іншого — має чималу вигоду (у вигляді відсотків за користування запозиченими коштами) від надання такої допомоги.

Як бачимо, досвід регулювання міжбюджетних відносин і фінансового вирівнювання різних країн світу має спільні та відмінні риси. Кожна держава обирає ту модель зазначених відносин, яка враховує особливості адміністративно-територіального устрою, політичну ситуацію в країні, економічний розвиток і потенціал регіонів. Україна обрала (або ж створила) свою систему, поєднавши деякі ознаки бюджетного федералізму та унітаризму (це пояснюється особливостями адміністративно-територіального устрою держави). Система міжбюджетних відносини в Україні побудована з урахуванням досвіду зарубіжних країн, зокрема країн Європи. Стосовно досвіду інших країн, то дещо варто було б запозичити, наприклад, у вирішенні питання видів міжбюджетних трансфертів. Проте, безумовно, дуже важливо, що ми взагалі маємо свою систему міжбюджетних відносин — зі своїми позитивними рисами та вадами (а вад не позбавлений майже ніхто і ніщо). Є до чого прагнути, бачимо, що потребує вдосконалення, а згодом дещо у сфері міжбюджетних відносин в Україні буде змінено. Саме на шляху до таких змін і на виконання положень Бюджетного кодексу України було прийнято Закон від 1 липня 2004 р. «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань».

⁴²⁴ Інформацію отримано із матеріалів Центру фіскальної політики (Огляд практики міжбюджетного регулювання у ряді зарубіжних країн, виконаний експертами Центру фіскальної політики), див.: http://www.fpcenter.org/russian/wp_rus.html.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ ФРН, РФ ТА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ОПОДАТКУВАННЯ

Україна у своєму поступальному розвитку призупинилася перед порогом податкової революції, однак переступити його ніяк не спроможеться. Одними з найістотніших причин цього явища, на нашу думку, продовжують залишатися вкрай недостатні розробка та публічне обговорення доктринальних аспектів, сутності, змісту та характеру необхідних змін у податковому праві України. У світлі цього значний інтерес для вітчизняної теорії та практики податкового права являють собою правові позиції Конституційних судів ФРН, Російської Федерації та України з питань оподаткування як найбільш концентроване офіційне вираження відповідного національного досвіду в даній сфері суспільних відносин. З іншого боку, порівняльний аналіз вищезазначених правових позицій стане суттєвою допомогою КС України, наявний досвід якого у питаннях з'ясування конституційності податкового законодавства України значно менший від аналогічного досвіду Конституційних судів ФРН та РФ.

У вітчизняній і закордонній юриспруденції немає єдності думок про те, що являє собою правова позиція Конституційного суду. Розуміючи й приймаючи цінність більшості з існуючих підходів до цієї відносно нової проблеми пострадянської юридичної науки, ми, проте, вважаємо за необхідне виділити й підтримати як найбільш адекватне, на нашу думку, визначення поняття правових позицій Конституційного суду, яке дає суддя Конституційного Суду Російської Федерації, відомий учений М. Бондар — це аргументовані, що одержують обґрунтування в процедурі конституційного правосуддя, нормативно-доктринальні висновки, установки й оцінки з питань права в рамках рішення Конституційного Суду, прийнятого за підсумками розгляду конкретної справи⁴²⁵.

Чітких критеріїв, які податкові суперечки можуть бути предметом розгляду Конституційного суду, а які ні, не існує в жодній країні, у тому числі у ФРН, РФ і Україні. Про це свідчать, зокрема, положення Конституцій держав, що визначають компетенцію Конституційних судів, а також спеціальні закони держав, що регламентують роботу Конституційних судів.

Досить рельєфно це проявляється, наприклад, у правових позиціях Федерального конституційного суду Німеччини з питань про межі податкового тягара. У своїх рішеннях він протягом тривалого часу у всіх випадках виходив з того, що відповідно до абзацу другого статті 14 Основного Закону ФРН користування власністю повинне одночасно служити суспільному благу⁴²⁶, однак у різних випадках приходив до неоднакових висновків. Зокрема, Другий Сенат Федерального конституційного суду Німеччини в рішенні від 1995 р. щодо питання про податок на майно встановив “право податкового втручання” і відмежував його поняттям “одночасно” від приватного користування. Згідно з цим рішенням Федерального конституційного суду Німеччини податок на майно міг додаватися до інших податків на дохід тільки в тій мірі, у якій загальний податковий тягар перебуває “поблизу розділу навпіл” між приватним і публічним суб'єктами⁴²⁷. Тобто був обраний

⁴²⁵ Див.: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ).— М.: Викор-Медиа, 2006.— С. 80.

⁴²⁶ Див.: Конституции государств Европы: В 3 т.— Т. 1 / Под общ. ред. и со вступит. статьей Л.А. Окунькова.— М.: НОРМА, 2001.— С. 785.

⁴²⁷ Hassemer W. Strafrecht und Stafjustiz in den Medien.— Wein-Graz, 2004.— S. 309.

“принцип розподілу навпіл”, що згодом розумівся правозастосовниками таким чином, що вища конституційно-правова межа податкового тягара рівнялася п’ятдесятьом відсоткам. Наступна практика Федерального конституційного суду Німеччини строго слідувала у фарватері вищевикладеного його рішення й виходила з того, що податковий тягар в принципі не зачіпає сфери захисту права власності. Малося на увазі, що конституційне право власності порушується тоді, коли публічні грошові зобов’язання надмірно обтяжують приватних осіб і завдають “задушливої” шкоди його майну та майновим відносинам. Тобто, в цьому випадку підтримувалася домінуюча у світі в другій половині ХХ ст. практика заборони конфіскаційного оподатковування. У науковій літературі вона згодом одержала найменування людиноцентристської.

Другий Сенат Федерального конституційного суду Німеччини 18 січня 2006 р. відмежувався від попереднього принципу й заявив, що податковий тягар підпадає під сферу захисту гарантії власності. Зокрема, за розсудом вищезазначеного суду така гарантія необхідна тоді, коли податковий обов’язок платника податків пов’язаний зі збільшенням власності, насамперед у випадках із прибутковим і промисловим податками. Другий Сенат Федерального конституційного суду Німеччини дійшов висновку, що **з конституційного права власності не можна вивести ніякої загальнообов’язкової, абсолютної граничної межі податкового обтяження, яке б перебувало “поблизу поділу навпіл”** (виділено мною.— Г.Р.). За його розсудом, гранична межа податкового тягара впливає із пропорційності у вузькому сенсі, коли в рамках зважування інтересів у кожному випадку окремо вирішується питання про доцільність і допустимість податкового тягара. Але головне навіть не в цьому — Другий Сенат конституційного суду Німеччини дійшов висновку, що в парламентарній республіці, якою є ФРН, регулювання податкових правовідносин, у тому числі в питанні розміру оподатковування, повинно перебувати винятково у віданні законодавця, а не Федерального конституційного суду. Необхідно підкреслити, що теоретиками податкового права ФРН цей підхід конституційного суду був підтриманий і схвалений⁴²⁸.

Дане рішення Другого Сенату Федерального конституційного суду Німеччини, взяте не окремо, а в сукупності з іншими рішеннями цього ж суду, а також конституційних судів інших європейських держав, свідчить також і про те, що в Європі в останні роки відбулися істотні зміни в розумінні меж політичної влади й меж економічної волі. Як видно з наведеного прикладу, основним критерієм при оцінці справедливості обмежень права власності є зовсім не індивідуальні інтереси власника, як це було раніше, а належний баланс його (власника) приватних і публічних інтересів.

У цьому зв’язку доречним, на нашу думку, буде згадування досить тонкого й справедливого спостереження відомого англійського суспільствознавця А. Тойнбі, який писав у своїй книзі “Мінливість і сталість”: “...комунізм помилявся не тому, що вимагав справедливості, а тому, що заради неї пожертвував волею... Індивідуалізм помилявся не тому, що наполягав на недоторканності людської особистості, а тому, що заради неї пожертвував соціальною справедливістю”⁴²⁹. Ці історичні помилки обох соціальних систем визначили сучасні тенденції їхньої трансформації. Так, країни, у яких панувала планова економіка, як резонно відзначає О. Лукашева, прагнуть до ліберального ринку, у той час як країни з ринковою економікою намагаються зробити ринок більше

⁴²⁸ Див.: Джобс А.Т. Федеральный конституционный суд Германии о пределах налогового бремени: отдельные аспекты конституционного судопроизводства. В кн.: Налоговое право в решениях Конституционного суда Российской Федерации 2005 года. По материалам третьей Международной научно-практической конференции 14–15 апреля 2006 г. в г. Москве. Под ред. С.Г. Пепеляева.— М.: Валтерс Клувер, 2007.— С. 124.

⁴²⁹ Цитовано за: Фабрициус Ф. Положение рабочего в системе рыночного хозяйства и общепризнанные права человека // Государство и право.— 1992.— №8.— С. 153.

прийнятним із соціальної точки зору⁴³⁰. В дійсності відбувається конвергенція обох соціальних систем.

Серед основних рішень Конституційного Суду РФ з податкових питань фахівці найчастіше називають наступні: уточнення й конкретизація, конституційне обґрунтування загальних принципів оподаткування; формулювання положень про законне встановлення податків і зборів; обґрунтування неприпустимості надання зворотної чинності податковим законоположенням; конкретизація й пояснення конституційних вимог ясності й визначеності правового регулювання в сфері оподаткування; розкриття публічно-правової природи податків і уточнення підстав відповідальності в сфері оподаткування, ряд інших аспектів.

Наприклад, у п. 3 мотивувальної частини Постанови Конституційного Суду РФ від 21 березня 1997 р. №5-П дано обґрунтування основних підходів до визначення базових принципів оподаткування й зборів, які до прийняття Податкового кодексу РФ не були систематично й повно відбиті в російському податковому законодавстві. Зокрема, КС вказав, що “загальні принципи оподаткування й зборів належать до основних гарантій, встановлення яких федеральним законом забезпечує реалізацію й дотримання основ конституційного ладу, основних прав людини й громадянина, принципів федералізму в Російській Федерації”⁴³¹. Загальні принципи оподаткування й зборів впливають як безпосередньо зі ст. 57, що регулює виключно питання оподаткування, так і з інших статей Конституції, що закріплюють принципи для будь-яких галузей законодавства.

Даний підхід до принципів оподаткування знайшов своє підтвердження й подальший розвиток у Постанові КС РФ від 27 травня 2003 року, у якій вказується, що правове регулювання в сфері оподаткування, у тому числі визначення прав і обов’язків суб’єктів податкових правовідносин, встановлення відповідальності за податкові правопорушення, здійснюється федеральним законодавцем, виходячи не тільки із приписів ст. 57 Конституції РФ, але й із закріплених Конституцією РФ основ демократичної правової держави, включаючи визнання людини, її прав і свобод вищою цінністю, верховенство й пряму дію Конституції РФ, гарантованість державного захисту прав і свобод людини й громадянина, насамперед права на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької й іншої не забороненої законом діяльності й права власності, а також заборону сваволі, справедливість і співмірність встановлюваної відповідальності конституційно значущим цілям (ч. 1 ст. 1; ст. 2; ч. 2 ст. 4; ч. 3 ст. 17; ч. 1 ст. 34; ч. 2 ст. 35; ч. 1 ст. 45; ч. 2 і 3 ст. 55)⁴³².

У цілому ряді постанов Конституційний Суд РФ витлумачив конституційний термін “законно встановлені податки й збори”. Зокрема, він констатував, що “встановити податок і збір можна тільки законом. Податки, що стягуються не на основі закону, не можуть вважатися “законно встановленими” (ст. 57 Конституції РФ)” (див. п. 4 мотивувальної частини Постанови від 4 квітня 1996 р. №9-П). Звідси впливають вимоги до виду органу, що приймає акт, до форми акта, що встановлює податок або збір (федеральний закон — для федеральних податків і зборів, закон суб’єкта РФ — для регіональних подат-

⁴³⁰ Див.: Лукашева Е.А. Права человека и политика // Право и политика современной России. — М., 1996. — С. 77.

⁴³¹ Постановление КС РФ по делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” от 21 марта 1997 г. №5-П / В кн.: Предприниматель — налогоплательщик — государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: ФБК-ПРЕСС, 1998. — С. 541.

⁴³² Див.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2003 г. №9-П по делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишниковой, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова // СЗ РФ. — 2003. — №24. — С. 2431.

ків і зборів, нормативний акт представницького органу місцевого самоврядування — для місцевих податків), а також вимоги до належної процедури прийняття й введення в дію таких актів, встановленою Конституцією РФ й іншим її законодавством. Постановою від 30 січня 2001 р. №2-П КС РФ доповнив ці вимоги, що стосуються “законно встановлених” податків, ще одним — порядком впровадження закону про податок в дію, маючи на увазі встановлення розумного строку, після закінчення якого виникає обов’язок на основі знову прийнятого закону платити податки й збори для того, щоб не порушувався конституційно-правовий режим стабільних умов господарювання, передбачений, зокрема, ст. 8 (ч. 1) і 34 (ч. 1) Конституції РФ⁴³³.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду РФ, викладеної в його Постанові від 11 листопада 1997 р. №16-П, установити податок або збір — не означає тільки дати йому назву, необхідне визначення в законі істотних елементів податкових зобов’язань. Це рішення КС РФ стало закріпленням і розвитком його підходів до оподаткування, викладених у Постановах Конституційного Суду РФ ще раніше, від 4 квітня 1996 р., 18 лютого 1997 р. і ряді інших, тобто відображає послідовність, спадкоємність і цілеспрямованість правових позицій КС РФ з даного питання. В остаточному підсумку Суд резюмував: “Таким чином, податок або збір може вважатися законно встановленим тільки в тому випадку, якщо законом зафіксовані істотні елементи податкового зобов’язання, тобто встановити податок можна тільки шляхом **прямого перерахування в законі** (виділено мною.— Г.Р.) про податок істотних елементів податкового зобов’язання”⁴³⁴. Згодом ця правова позиція КС РФ знайшла втілення в статті 17 Податкового кодексу Російської Федерації⁴³⁵.

Варто звернути увагу на ще один прояв конкретизації в правових позиціях КС РФ із питань оподаткування. Зокрема, Конституційний Суд РФ виходить із того, що, оскільки у відповідності зі статтею 75 (частина 3) Конституції Російської Федерації повноваження по розробці та встановленню загальних принципів оподаткування й зборів закріплені за федеральним законодавцем, то встановлення істотних елементів оподаткування для надання податку статусу законно встановленого повинно провадитися не інакше, як федеральним законом. Вперше з усією визначеністю й однозначністю про це було сказано у вже згадуваній нами Постанові КС РФ від 11 листопада 1997 р. №16-П: “Наділення законодавчого органу Російської Федерації конституційними повноваженнями встановлювати податки означає також **обов’язок самостійно реалізовувати ці повноваження** (виділено мною.— Г.Р.)”⁴³⁶. А декількома абзацами вище цієї ж Постанови КС РФ акцентує: “Консти-

⁴³³ Див.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 г. №2-П по делу о проверке конституционности положений подпункта “д” пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона РФ “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, а также положений Закона Чувашской Республики “О налоге с продаж”, Закона Кировской области “О налоге с продаж” и Закона Челябинской области “О налоге с продаж” в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью “Русская тройка” и ряда граждан // СЗ РФ.— 2001.— №7.— С. 701.

⁴³⁴ Постановление КС РФ по делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года “О Государственной границе Российской Федерации” в редакции от 19 июля 1997 года от 11 ноября №16-П // Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.— Учебное пособие.— С. 559.

⁴³⁵ Див.: Налоговый кодекс Российской Федерации (в 2-х частях).— М.: “ТД-ЭЛИТ-2000”, 2002.— С. 12.

⁴³⁶ Постановление КС РФ по делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года “О Государственной границе Российской Федерации” в редакции от 19 июля 1997 года от 11 ноября №16-П // Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.— Учебное пособие.— С. 559.

туція Російської Федерації виключає можливість встановлення податків і зборів органами виконавчої влади”⁴³⁷.

Як випливає з Постанови КС РФ від 30 січня 2001 року №2-П, вимога законного встановлення податку й збору ставиться не тільки до форми, процедури прийняття й змісту такого акта, але й до порядку введення його в дію. Зазначена правова позиція Конституційного Суду РФ вимагає від законодавця визначати розумний строк, після закінчення якого виникає обов’язок кожного сплачувати податки й збори для того, щоб не порушувався конституційно-правовий режим стабільних умов господарювання, що випливає, зокрема, зі ст. 8 (ч. 1) і 34 (ч. 1) Конституції РФ⁴³⁸.

У підсумку можна резюмувати, що правовий принцип стабільності, визначеності є частиною нормативного змісту конституційного принципу верховенства права. Однак у деяких випадках принцип правової визначеності може вступати в колізію з конституційними принципами юридичної відповідальності й справедливості. Така колізія виникає в тому числі й тоді, коли внаслідок закінчення досить нетривалого (з урахуванням досвіду правового регулювання в інших країнах) і недиференційованого строку давності притягнення до відповідальності за зроблене податкове правопорушення не може бути здійснено, причому як у відношенні незначних податкових правопорушень, так і відносно таких правопорушень, які впливають на публічні фінанси в цілому. У такому випадку страждає принцип справедливості, що також входить у нормативний зміст конституційного принципу верховенства права⁴³⁹.

Шляхом запозичення досвіду діяльності Конституційних Судів ФРН і РФ розвивається практика Конституційного Суду України з питань оподатковування, хоча має й свої характерні риси. Мабуть, найхарактернішою рисою цієї практики є той факт, що питома вага рішень з проблем оподатковування в загальному обсязі розглянутих КС України питань і вироблених правових позицій по них на порядок менше в порівнянні з питомаю вагою цих проблем серед всіх розглянутих питань Конституційними Суди ФРН і Російської Федерації. Причин даного явища, об’єктивних та суб’єктивних, на нашу думку, є чимало. Тим не менше вже в найближчому майбутньому слід очікувати збільшення звернень суб’єктів оподаткування до КС України з приводу вирішення спірних питань і, відповідно, зростання кількості й питокої ваги розглянутих справ з питань оподатковування Конституційним Судом України.

Першою правовою позицією КС України з питань оподатковування було його рішення в справі про патентування підприємницької діяльності. Наприкінці 90-х років минулого століття практика законодавчого регулювання підприємницької діяльності пішла в Україні

⁴³⁷ Постановление КС РФ по делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года “О Государственной границе Российской Федерации” в редакции от 19 июля 1997 года от 11 ноября №16-П // Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.— Учебное пособие.— С. 559.

⁴³⁸ Див.: Постановление КС РФ от 30 января 2001 г. №2-П по делу о проверке конституционности положений подпункта “д” пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, а также положений Закона Чувашской Республики “О налоге с продаж”, Закона Кировской области “О налоге с продаж” и Закона Челябинской области “О налоге с продаж” в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью “Русская тройка” и ряда граждан // СЗ РФ.— 2001.— №7.— С. 701.

⁴³⁹ У свій час Федеральний Конституційний Суд ФРН у постанові від 14 березня 1963 р. відзначив, що для вирішення колізії між ідеєю правової визначеності й принципом матеріальної справедливості, що двома складовими частинами основного принципу верховенства права, парламент має певну свободу розсуду, в межах якої він, керуючись розумними аргументами, має право вирішити, який принцип повинен переважати. Однак цього не має право робити Конституційний Суд держави // Див.: Ruland F. Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung / In: Neue Juristische Wochenschrift, 2001.— S. 1673 (1677).

двома напрямками: розширення податкової бази за допомогою поширення чинності Закону України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” від 10 лютого 1998 р. на всю роздрібну й оптову торгівлю за наявні кошти й на побутові послуги населення, поперше, і зменшення податкового тягаря на суб’єктів підприємницької діяльності, з огляду на важливе соціально-економічне значення цього Закону для розвитку малого бізнесу, особливо для підприємців-громадян, і спеціалізованих видів торгівлі, по-друге.

Ґрунтовно дослідивши дане питання, КС України констатував, що не конституційним буде підходити з однією міркою до всіх суб’єктів цього виду діяльності. Суд ухвалив: положення пункту 1 частини третьої статті 1 Закону України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” (у редакції Закону України від 10 лютого 1998 року) не поширюється на торговельну діяльність і діяльність по наданню побутових послуг підприємств і організацій Укрспоживспілки, військової торгівлі, аптек, що перебувають у державній власності, незалежно від сфери їхньої діяльності й місцезнаходження. Як відзначалося в аналітичній частині даної постанови КС України: “Це буде відповідати цілям виконання завдань соціальної держави, якою проголошена Україна (ст. 1 Конституції України), по створенню гідних умов для життя людини, забезпечення захисту її соціально-економічних прав, функціонування ефективної системи соціальних послуг (статті 13, 46, 48, 49 Конституції України)”⁴⁴⁰.

Ряд правових позицій КС України з питань оподаткування були викладені в його рішенні у справі про податки від 5 квітня 2001 р. №3-рп/2001. Перша з них стосувалася розширювального тлумачення правокористувачами об’єкта оподаткування. Зокрема, на рубежі ХХ–ХХІ ст. правозастосовна практика в Україні пішла по шляху включення доходів, отриманих від продажу корпоративних прав, придбаних в обмін на безкоштовно отримані приватизаційні папери, до складу сукупного оподаткованого доходу громадянина, а також стягнення в безспірному порядку з продавців таких корпоративних прав податку, прирівнявши його до прибуткового податку з громадян, отриманому громадянином-продавцем не за основним місцем одержання доходів.

Вирішуючи це питання, КС України насамперед послався на те, що відповідно до Конституції України кожний зобов’язаний сплачувати податки й збори в порядку й розмірах, встановлених законом (стаття 67); система оподаткування, податки й збори встановлюються винятково законами України (пункт 1 частини другої статті 92); прийняття законів віднесено до повноважень парламенту — Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85) як єдиного законодавчого органу в Україні (стаття 75). Верховна Рада України за допомогою прийняття відповідних законів повноважна вносити зміни й у раніше прийняті Кабміном України Декрети. До того ж, як звернув увагу КС України, “ставки, механізм стягнення податків і зборів (обов’язкових платежів) і пільги, що стосуються оподаткування, не можуть встановлюватись або змінюватись іншими законами України, крім законів про оподаткування”⁴⁴¹. На підставі вищевикладеного КС Украї-

⁴⁴⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними зверненнями Центральної спілки споживчих товариств України та державного підприємства Міністерства оборони України “Управління військової торгівлі Прикарпатського військового округу” щодо офіційного тлумачення положення пункту 1 частини третьої статті 1 Закону України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” (справа про патентування підприємницької діяльності) від 21 грудня 2000 року №16-рп/2000 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. У двох книгах. Книга 2. Відп. ред. П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2001.— С. 261.

⁴⁴¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа про податки) від 5 квітня 2001 року №3-рп/2001 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. У 2-х кн.— Кн. 2. / Відп. ред. П.Б. Євграфов.— С. 365.

ни визнав конституційними розділ 1, статті 1, 3 розділи II “Заключні положення Закону України “Про внесення змін у деякі законодавчі акти України” від 23 березня 1999 р. №539-XIV⁴⁴².

Друга правова позиція КС України при розгляді справи про податки стосувалася дії податкових законів у часі. Суд підкреслив, що Конституція України закріпила принцип незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів (частина перша статті 58). Це означає, що чинність закону й іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли й закінчилися до набрання чинності цього закону або іншого нормативно-правового акта. Закріплення принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів є гарантією безпеки людини й громадянина, довіри до держави. Виключення з цього конституційного принципу, тобто надання закону або іншому нормативно-правовому акту зворотної чинності, передбачені частиною першої статті 58 Конституції України, а саме у випадках, якщо закони або інші нормативно-правові акти зм’якшують або скасовують відповідальність особи⁴⁴³. Податки ж за своєю правовою природою не є жодним з видів відповідальності.

Як прецедентну можна оцінити правову позицію КС України, сформульовану ним у ході розгляду справи про оподаткування підприємств з іноземними інвестиціями — у ній мова йде про співвідношення між собою деяких основних цінностей громадянського суспільства й правової держави, зокрема податків і конкуренції. Ретельно вивчивши дане питання, а також з огляду на закордонний досвід, КС України вирішив **з метою захисту конкуренції** до всіх підприємств, створених за участю інвесторів, у тому числі й іноземних, застосовувати єдиний національний режим валютного регулювання, стягнення податків і зборів (обов’язкових платежів), установлений законами України для підприємств, створених без участі іноземних інвестицій⁴⁴⁴. Тобто Конституційний Суд України визнав конкуренцію найбільш фундаментальною цінністю сучасного суспільства, а податки — у певному змісті похідною від неї цінністю. Крім того, цей вердикт КС України можна розглядати, на нашу думку, як вагомий висновок на користь того факту, що в Україні на даний час в основному створено громадянське суспільство й правову державу, як мінімум — в основному переборено державу етатистську.

Про прихильність КС України до фундаментальних цінностей громадянського суспільства й правової держави свідчить також його правова позиція в справі про податкову заставу. У рішенні щодо цієї справи він конкретизував юридичне поняття й межі права податкової застави, резюмувавши в аналітичній частині рішення: “Розширення права податкової застави на будь-які види активів платника податків понад розміри податкового зобов’язання або податкового боргу може призвести до позбавлення такого платника податків не тільки прибутку, але й інших активів, загрожуючи тим самим його подальшій

⁴⁴² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа про податки) від 5 квітня 2001 року №3-рп/2001 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. У 2-х кн.— Кн. 2 / Відп. ред. П.Б. Євграфов.— С. 366–367.

⁴⁴³ Див.: Там же.— С. 366.

⁴⁴⁴ Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 5 Закону України “Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб’єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження” та частини першої статті 19 Закону України “Про інвестиційну діяльність” (справа про оподаткування підприємств з іноземними інвестиціями) від 29 січня 2002 року №1-рп/2002 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002. Кн. 3 / Відп. ред. П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2002.— С. 143.

підприємницькій діяльності включно до її припинення”⁴⁴⁵. Виходячи з цього, КС України розцінив як неконституційне положення підпункту 8.2.2 пункту 8.2 статті 8 Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами й державними цільовими фондами” від 21 грудня 2000 р., яке передбачало можливість розширення права податкової застави на будь-які активи платника податків незалежно від розміру податкового боргу, внаслідок чого він припинив свою дію. Дане рішення мало великий вплив на подальший розвиток податково-правової практики у даному напрямку.

Стосовно ж податково-правової доктрини рішення КС України у справі про податкову заставу не тільки зробило можливою, але й необхідною відмову від тлумачення податкових правовідносин як владовідносин та утвердження в податковому праві принципу формальної рівності усіх без винятку суб’єктів даних правовідносин. Саме цей принцип повинен бути покладений в основу і при розробці та прийнятті Податкового кодексу України. В протилежному випадку такий кодекс буде неконституційним.

Висновки. 1. Аналіз теоретичних джерел і практики діяльності Конституційних судів ФРН, Російської Федерації й України переконує, що правові позиції Конституційних судів з питань оподаткування носять нормативно-доктринальний характер, втілюють у собі єдність нормативних і конституційно-доктринальних начал. Отже, ці правові позиції Конституційного суду юридично обов’язкові, вони мають таку ж юридичну чинність, як і самі рішення Конституційного суду. Конституційний Суд РФ у визначенні від 8 жовтня 1998 р. №118-О сформулював основні принципи підходу щодо зобов’язуючого значення правових позицій Конституційного Суду, згідно з якими положення мотивувальної частини постанов Конституційного Суду, що містять тлумачення конституційних норм або з’ясовують конституційний зміст досліджуваного нормативного акта, на яких засновані висновки Суду, сформульовані в резолютивній частині цієї ж постанови, відображають правову позицію Конституційного Суду і також носять обов’язковий характер⁴⁴⁶.

2. Всі правові позиції Конституційного суду на основі сутнісного критерію можна розділити на дві групи: 1) ті, які буквально тлумачать Конституцію відповідної держави (коли мова йде про офіційне роз’яснення змісту тих або інших положень Конституції); 2) ті, які витлумачують Конституцію держави з метою зняття протиріч, що містяться в ній, або заповнення смислових пробілів на підставі врахування системного характеру Конституції; 3) ті, що витлумачують норми галузевого законодавства з метою виявлення їх конституційного змісту. Перша група не належить до числа конкретизуючих правових позицій Конституційного суду. Конкретизуючими правовими позиціями Конституційних судів є тільки друга й третя групи правових їх позицій, що витлумачують Конституцію або норми галузевого законодавства. Тим самим забезпечується більш адекватне й повне конституційне регулювання суспільних, у даному випадку податкових, відносин, а також, за словами М.С. Бондаря, “конституційне рихтування” норм законодавства без дискваліфікації, визнання неконституційною тієї або іншої норми. При цьому переборюється її конституційно-правова невизначеність.

3. Конкретизуючі правові позиції Конституційного суду є специфічною формою його правотворчої діяльності, оскільки за допомогою конституційного тлумачення знімаються

⁴⁴⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” (справа про податкову заставу) від 24 березня 2005 року №2-рп/2005 // Юридичний вісник України.— 2005.— №14.— 9–15 квітня.— С. 26.

⁴⁴⁶ Див.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1998 г. №118-О по жалобе гражданки Л.А. Головановой о нарушении её конституционных прав положением абзаца 1 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР “О милиции” // Архив Конституционного Суда РФ.— 1998.

протириччя окремих конституційних положень між собою, забезпечується ефективніше конституційне регулювання відповідних суспільних відносин, уточнюється нормативний зміст статті закону, переборюється колізія між декількома правовими нормами шляхом пошуку оптимуму конкуруючих конституційних цінностей, що містяться в них, привноситься новий, сучасний зміст у норму доконституційного закону, а також виявляються системні, ієрархічні зв'язки й залежності між окремими нормами правових інститутів податкового права.

4. В ієрархії правових позицій Конституційного суду найвище місце займають рішення, у яких тлумачиться Конституція. Конкретизуючі правові позиції Конституційного суду, що витлумачують Конституцію, а також правові норми, що містяться в інших законах, перебувають рангом нижче, однак вони однаковою мірою з першими правовими позиціями Конституційного суду обов'язкові для правокористувачів, держави й соціуму в цілому. Вони сприяють обмеженню негативного розсуду компетентних законодавчих і правозастосовних органів і їхніх посадових осіб.

РОЛЬ ОРГАНІВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ В МЕХАНІЗМІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Надання судам права визнавати недійсними та скасовувати норми органів влади та управління змінило роль суду. Це, безумовно, стосується і органів конституційної юрисдикції. Вони вже не є органами для вирішення індивідуальних спорів, їх компетенція розповсюдилася на нормотворчість. Рішення органів конституційної юрисдикції про скасування того чи іншого нормативного акта породжують нові права і обов'язки учасників суспільних відносин. За змістом такі рішення є нормотворчими. При цьому авторитет органів конституційної юрисдикції в певному розумінні піднімається вище авторитету іншого владного органу, оскільки суд може скасувати рішення цього органу, а той, в свою чергу, не може скасувати рішення суду. Як справедливо зазначає Вінфрід Стеффані, “перш за все... конституційне правосуддя при вирішенні спірних питань обмежено готовністю інших учасників демократичного процесу поважати рішення конституційного суду. Таким чином, блиск та бідність конституційного правосуддя, врешті-решт, визначається авторитетом, який суд повинен надати своїм рішенням на основі своєї властивості до переконання”⁴⁴⁷.

Рішення суду загальної або спеціальної юрисдикції має обов'язкове значення тільки для сторін судового процесу, тобто носить персоніфікований характер, а його загальне значення базується не стільки на авторитеті суду, скільки на конкретних нормах. В той же час рішення органу конституційної юрисдикції, яким визнано неконституційним положення нормативних актів, поряд із загальнообов'язковістю мають силу вищу, ніж оскаржений акт; таке рішення характеризується остаточністю та закінченістю.

За загальним правилом, правова природа актів органів конституційної юрисдикції як органів судової влади характеризується наявністю наступних елементів: загальнообов'язковість; остаточність та публічність рішень.

Зважаючи на взаємопов'язаність окремих аспектів діяльності судів загальної і спеціальної юрисдикції та органів конституційної юрисдикції, а також враховуючи, що в конституціях багатьох країн закріплено загальний для усіх органів судової влади принцип щодо правової природи їх актів, в першу чергу доречно звернути увагу на загальнообов'язковість актів органів конституційної юрисдикції. Рішення органів конституційної юрисдикції є обов'язковими для усіх осіб (юридичних та фізичних), усіх органів державної влади. Зокрема, це передбачається в Конституціях Республіки Албанії (стаття 132), Боснії та Герцеговини (стаття VI), Республіки Вірменії (стаття 102), Грузії (стаття 89), Литовської Республіки (стаття 107), Республіки Польща (стаття 190), Словацької Республіки (стаття 125), України (стаття 150), Французької Республіки (стаття 62) та Чеської Республіки (стаття 89).

Саме характер загальнообов'язковості рішень органів конституційної юрисдикції надав підґрунтя для широкої теоретичної дискусії щодо можливості визнання за рішенням органів конституційної юрисдикції статусу судового прецеденту.

Незважаючи на те, що переважна більшість країн Європи відноситься до континентальної системи права, в національні законодавства запроваджуються деякі елементи

⁴⁴⁷ Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сборник докладов. (отв. ред. И.Г. Шаблинский).— М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1999.— С. 77.

англосаксонської правової системи. Мова йде про так званий вплив, або взаємопроникнення, систем права. Іноді буває досить складно віднести правову систему країни до якогось певного виду систем. Крім того, завдяки процесам європейської інтеграції, взаємопроникненням правових інститутів, а також відкритості багатьох систем до такого “обміну” (зокрема східноєвропейських країн), стало можливим говорити про визнання за деякими рішеннями органів судової влади країн континентальної правової системи характеру судового прецеденту, хоча і не в повному обсязі.

Зокрема, в Королівстві Іспанія прецедентне значення визнається за судовими рішеннями Конституційного трибуналу з питань неконституційності. Відповідно до положень статті 40.2 Органічного закону Королівства Іспанія “Про Конституційний трибунал” в кожному випадку при здійсненні правосуддя судової функції на підставі законів, розпоряджень та актів, які розглядалися в Конституційному трибуналі, необхідно дотримуватися доктрини, що впливає з рішення та постанови, які прийняті при розгляді заяви та питань про неконституційність.

Досить незвичним, на наш погляд, є підхід до цього питання з боку Федерального конституційного суду Федеративної Республіки Німеччина. Зокрема, колегія може, винісши одностайну ухвалу, задовольнити конституційну скаргу, якщо її обґрунтованість є очевидною з огляду на те, що Федеральний конституційний суд раніше вже вирішив конституційно-правове питання, яке має значення для цього випадку. Така ухвала прирівнюється до рішення Сенату (частина друга §16 Закону ФРН “Про Федеральний конституційний суд”). Тобто фактично можна стверджувати, що рішення Федерального конституційного суду ФРН мають прецедентний характер⁴⁴⁸. Варто вказати, що не всі рішення є прецедентами. Як вбачається з практики розгляду Федеральним конституційним судом ФРН питань щодо визнання норми міжнародного права частиною федерального права, то Суд виходив з того, що кожна справа є окремою справою і не містить жодної аналогії з іншими справами, хоча подібні аргументи застосовувалися і в інших справах.

Варто наголосити, що в питаннях про застосування норм міжнародного права більшість країн континентальної правової системи не визнають за рішеннями органів конституційної юрисдикції характеру прецедентів. В першу чергу, це пов’язано з тим, що органи конституційної юрисдикції складають окрему гілку судової влади і не мають жодного підпорядкування ні по вертикалі, ні по горизонталі. По-друге, якщо орган конституційної юрисдикції приймає рішення щодо конкретної норми міжнародного права (або навіть міжнародного договору взагалі), то таке рішення спрямоване на вирішення спірних питань виключно тільки в межах цього міжнародного акта, який або визнається конституційним, або ж визнається таким, що протирічить Конституції.

Визнання за актами органів конституційної юрисдикції властивості остаточності не завжди означає завершеність справи, щодо якої був прийнятий акт. Тут варто наголосити на тому, що саме з питань відповідності Конституції міжнародних договорів і виникає можливість такої “незавершеності” акта. В першу чергу, йдеться про можливість перегляду органом конституційної юрисдикції своїх рішень. Підставами перегляду є нововиявлені обставини, які мають істотне значення для справи та які не були відомі суду на момент розгляду справи, а також питання щодо внесення змін до Конституції, на підставі якої був прийнятий акт. Так, Регламент Конституційного Суду Республіки Білорусь передбачає, що перегляд рішень здійснюється тільки з ініціативи Конституційного Суду (стаття 76). В Законі Республіки Молдови “Про Конституційний Суд Республіки Молдова” зазначається, що перегляд можливий у випадках відкриття нових, суттєвих для предмета

⁴⁴⁸ Шевчук С.В. Основи конституційної юриспруденції.— Український центр правничих студій.— К., 2001.— С. 181.

звернення обставин, а також у зв'язку із зміною норми Конституції, на підставі якої було прийнято рішення (стаття 72). Подібні положення містяться також і в Законі України “Про Конституційний Суд України” (стаття 68) та в Законі Литовської Республіки “Про Конституційний Суд” (стаття 62).

Проте не всі органи конституційної юрисдикції можуть здійснювати перегляд своїх актів навіть із суттєвих для розгляду справи підстав. Зокрема, спеціальними законами про органи конституційної юрисдикції Австрійської Республіки, Азербайджанської Республіки, Республіки Албанія, Князівства Андорра, Боснії та Герцеговини, Республіки Вірменія, Республіки Греція, Грузії, Естонської Республіки, Королівства Іспанія, Латвійської Республіки, Португальської Республіки, Російської Федерації, Федеративної Республіки Німеччини, Французької Республіки та Чеської Республіки допускають лише внесення змін до актів органів конституційної юрисдикції в тому випадку, коли були допущені помилки редакційного характеру чи описки при друкуванні таких актів.

Цікавим, на нашу думку, є положення частини п'ятої статті 66 Закону Азербайджанської Республіки “Про Конституційний Суд”, в якому вказується, що при зміні норми Конституції, що була підставою для прийняття рішення Конституційного суду в результаті референдуму, таке рішення частково або повністю визнається Конституційним судом таким, що втратило чинність.

У той же час, поряд із можливістю перегляду рішень органів конституційної юрисдикції, іноді вказують на так зване “право відкладального вето”⁴⁴⁹ також і стосовно міжнародних договорів. Йдеться про право вищого законодавчого органу (парламенту), який дає згоду на обов'язковість міжнародного договору (у формі закону), відхилити рішення органу конституційної юрисдикції щодо відповідності Конституції положень міжнародного договору. Таке явище відкладального вето не є поширеним, і воно властиве тільки тим країнам, де парламент наділений значним обсягом повноважень в порівнянні з главою держави, а також в державах, де органи конституційної юрисдикції здійснюють як попередній, так і наступний конституційний контроль. Зокрема, Конституція Португальської Республіки передбачає, що рішення Конституційного трибуналу про неконституційність міжнародного договору до його ратифікації може бути відхилено 2/3 голосів членів Національних зборів (стаття 277). Подібне положення міститься і в Конституції Литовської Республіки, де зазначається, що на підставі висновку Конституційного Суду з питань відповідності міжнародних договорів Литовської Республіки Конституції остаточні рішення приймає Сейм (стаття 107).

Крім загальнообов'язковості та остаточності, рішення органу конституційної юрисдикції має таку властивість, як публічність, тобто воно повинно бути доведено до відома усіх органів та осіб. Це необхідне правило закріплено в конституційних та законодавчих положеннях багатьох країн Європи. Зокрема, Конституція Республіки Вірменія визначає, що постанови Конституційного суду набувають чинності з дня опублікування (стаття 102). В той же час Конституція Чеської Республіки передбачає, що рішення Конституційного суду підлягає виконанню, коли воно було оприлюднено в порядку, встановленому Законом, якщо інше на визначено в рішенні Конституційного суду (стаття 89). Спеціальні закони про конституційні суди дещо ширше регламентують правову природу публічності рішень конституційних судів. Так, в Законі Республіки Греція “Про Вищий спеціальний суд, передбачений статтею 100 Конституції”, визначається, що рішення Вищого спеціального суду (з питань конституційності.— *Авт.*) мають силу erga omnes з моменту опублікування (стаття 21).

⁴⁴⁹ Сравнительное конституционное право / Ред. кол. Ковлер А.И., Чиркин В.Е. (отв. ред.), Юдин Ю.А.— М.: Манускрипт, 1996.— С. 233.

Окремим важливим елементом будь-якої судової процедури є прийняття рішення та визначення його дії в часі. В залежності від порядку розгляду справ, а також форми прийнятого акта розрізняють порядок та час набуття чинності актом органу конституційної юрисдикції. У справах щодо встановлення відповідності Конституції норм міжнародних договорів, а також щодо узгодженості національних правових актів з міжнародно-правовими зобов'язаннями держави момент набуття чинності актів органів конституційної юрисдикції можна класифікувати за такими критеріями: з моменту прийняття; оголошення; опублікування; з часу, визначеного в самому рішенні.

Іноді в юридичній літературі вказують на існування різних форм актів органів конституційної юрисдикції за їх дією в часі. Так, професор В. Маклаков виділяє дві форми рішення конституційного суду: “*ex tunc*” та “*ex nunc*”⁴⁵⁰. Український вчений-конституціоналіст М. Тесленко також відносить “*ex tunc*” та “*ex nunc*” до форм конституційного контролю, хоча й окреслює їх реалізацію саме моментами втрати чинності нормативним актом, який був визнаний неконституційним⁴⁵¹. На думку ж М. Нуделя, ці два поняття не є ні видом, ні формою конституційного контролю, а моментом припинення дії закону, визнаного неконституційним у часі⁴⁵². Аналогічну позицію займає і Ю. Юдін, який також відносить ці поняття до моменту втрати юридичної сили нормативним актом, визнаним органом конституційної контролю неконституційним⁴⁵³.

Як вбачається із спеціальних законів про органи конституційної юрисдикції держав, в більшості випадків проводиться розмежування в питанні щодо втрати сили нормативним актом, визнаним неконституційним, та набуттям чинності актом органу конституційної юрисдикції. Зокрема, в Законі “Про правила процедури в Конституційному Суді Боснії та Герцеговини” зазначається, що після прийняття рішення Конституційний суд визначає правовий характер його положень (*ex tunc*, *ex nunc*; стаття 59). У той же час в статті 71 цього Закону вказується на набуття чинності рішенням після опублікування.

На нашу думку, форми “*ex tunc*” та “*ex nunc*” стосуються не стільки набуття чинності актом органу конституційної юрисдикції та його дією в часі, а більшою мірою відносяться до дії в часі нормативно-правових актів, які були визнані такими, що не відповідають Конституції.

При цьому варто вказати на питання щодо зворотності в часі дії актів органів конституційної юрисдикції. Після розгляду справи орган конституційної юрисдикції приймає акт, в якому певні положення або весь нормативно-правовий акт може бути визнаним таким, що не відповідає Конституції. Як правило, нормативний акт, визнаний неконституційним, може мати зворотну силу, наприклад, коли йдеться про пом'якшення кримінальної відповідальності особи або коли в результаті реалізації такого акта були порушені основні права та свободи людини та громадянина.

У зв'язку із закріпленням в акті органу конституційної юрисдикції положення про зворотну силу неконституційного нормативно-правового акта чи окремих його положень деякі фахівці вказують на те, що і рішення органу конституційної юрисдикції мають таку зворотну силу. На наш погляд, ця позиція є досить дискусійною з огляду на те, що момент набуття чинності актом органу конституційної юрисдикції встановлюється або в Консти-

⁴⁵⁰ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник в 4-х томах 3-е изд., обновленное и дополненное / Отв. ред. Страшун Б.А.— М.: БЕК, 1999.— Т. 1—2. Часть общая.— С. 92—93.

⁴⁵¹ Тесленко М.В. Судебный конституционный контроль в Украине: Монография // Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины.— К., 2001.— С. 294—295, 343.

⁴⁵² Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических странах.— М.: Юридическая литература, 1968.— С. 160—161.

⁴⁵³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1—2. Отв. ред. Б.А. Страшун.— М.: Издательство БЕК, 1995.— С. 235.

туції держави, або в спеціальному законі. Зокрема, в Законі Республіки Молдова “Про Конституційний Суд” чітко вказано на те, що постанови Конституційного Суду не мають зворотної сили (частина сьома статті 26). Навіть при відсутності такої вказівки, зокрема щодо актів Конституційного Суду України, говорити про зворотну силу в часі актів цього органу конституційної юрисдикції, на наш погляд, є неприпустими, враховуючи саме специфіку розмежування часової дії рішень і висновків Конституційного Суду України та дії визнаних неконституційними нормативно-правових актів.

Однією із особливих характеристик актів органів конституційної юрисдикції є дія в часі цих актів з моменту їх прийняття. Як правило, саме тому, що акти органів конституційної юрисдикції є остаточними і не підлягають оскарженню, і є властивою для цих актів можливість набуття ними чинності відразу після прийняття. Зокрема, Рішення Конституційного Суду Республіки Молдова набувають чинності з моменту їх прийняття (частина п'ята статті 26 Закону). Аналогічне положення міститься і в Законі Латвійської Республіки “Про Конституційний Суд” (частина перша статті 32).

В багатьох спеціальних законах про органи конституційної юрисдикції вказується на набуття чинності актів цих органів з моменту оголошення. Проте існують і певні розбіжності в розумінні процесу оголошення актів органів конституційної юрисдикції. Так, при розгляді справи в порядку усного провадження рішення виносяться відразу після закінчення такого провадження, тобто одночасно рішення і приймається, і оголошується. В іншому випадку під час змішаної процедури (усне та письмове провадження; відкрите та закрите засідання) рішення приймається після тривалого обговорення в закритому засіданні, а оголошується протягом певного строку після його прийняття. Яку б процедуру не застосовували органи конституційної юрисдикції, варто акцентувати увагу на тому, що оголошення акта органів конституційної юрисдикції — це є офіційне оприлюднення тексту прийнятого акта на засіданні цих органів, доведення до відома усіх суб'єктів національного права.

Так, Закон Республіки Білорусь “Про Конституційний Суд” передбачає, що рішення Конституційного Суду проголошуються в його засіданні в строки, встановлені Конституційним Судом відповідно до цього Закону, є остаточними і оскарженню та опротестуванню не підлягають. Рішення Конституційного Суду набувають чинності відразу після їх проголошення (стаття 28). Набуття чинності актом органу конституційної юрисдикції відразу після оголошення є характерним і для актів Конституційного Суду Російської Федерації, Конституційного Суду Грузії та Колегії конституційного нагляду Державного суду Естонської Республіки. Так, у Федеральному конституційному законі “Про Конституційний Суд Російської Федерації” передбачається, що рішення Конституційного Суду Російської Федерації набувають чинності негайно після їх оголошення (стаття 79). В свою чергу, після прийняття в дорадчій кімнаті членами Конституційного Суду Грузії рішення або висновку та підписання воно набуває чинності з моменту публічного оголошення на засіданні Суду (статті 29 та 33 Закону). В Законі Естонської Республіки “Про судочинство в порядку конституційного нагляду” також вказується на те, що рішення вступають в силу з дня його оголошення (стаття 20).

Проте набуття чинності актами Конституційного Суду України чітко не встановлено ні в Конституції України, ні в Законі України “Про Конституційний Суд України”. Хоча в згаданому Законі передбачена певна процедура, яка зводиться до наступного: протягом семи днів після прийняття рішення або висновки підписуються, а на наступний день вони офіційно обнародуються. В порівнянні з положеннями Закону варто вказати також і на деякі уточнення, які викладені в Регламенті Конституційного Суду України. Так, в §57 Регламенту зазначається, що рішення та висновки Конституційного Суду України офіційно оголошуються головоючим на пленарному засіданні Конституційного Суду України. Це оголошення є офіційним обнародуванням рішення та висновку Конституційного Суду

України. З огляду на викладене можна зробити висновок, що акти Конституційного Суду України (рішення та висновки) набувають чинності з моменту їх оголошення.

Зважаючи на те, що найбільш прийнятною формою доведення до відома усіх суб'єктів національного права актів органів конституційної юрисдикції є опублікування цих актів, то і моментом набуття чинності актами є день опублікування цих актів в офіційних виданнях держави або в чітко визначених законом виданнях. Зокрема, відповідно до положень статті 64 Закону Республіки Вірменія “Про Конституційний Суд” постанови Конституційного суду є остаточними, перегляду не підлягають і набувають чинності з моменту опублікування. В той же час, таке опублікування передбачається в офіційних джерелах та бюлетені Конституційного Суду. В свою чергу, в Законі Королівства Іспанія “Про Конституційний трибунал” дещо обмежується коло офіційних видань, в яких підлягають опублікуванню рішення Конституційного трибуналу для набуття ними чинності. Зокрема, в статті 38 вказується на “Офіційний бюлетень держави”, в якому з моменту опублікування рішення щодо конституційності актів набувають чинності.

Подібне положення міститься і в Законі Республіки Греція “Про Вищий спеціальний суд, передбачений статтею 100 Конституції”. Так, в статті 21 Закону вказується, що рішення мають силу з моменту опублікування. Остаточні рішення, винесені у справах, передбачених пунктом “f” статті 6 цього Закону (кваліфікація норм міжнародного права в якості загальноновизнаних норм, в сенсі параграфу 1 статті 28 Конституції) опубліковуються за наказом голови Суду та без жодних додаткових вимог в спеціальній частині “Journal Officiel” (“Офіційний вісник”).

Крім цього, варто зазначити, що іноді передбачається набуття чинності законом через певний проміжок часу після опублікування. Зокрема, це характерне для рішень Конституційного суду Болгарської Республіки, які набувають чинності через три дні після їх опублікування в “Офіційному віснику” (стаття 14 Закону).

Час набуття чинності актом органів конституційної юрисдикції пов'язаний не тільки з днем їх опублікування, але й може бути визначений в самому акті, що передбачає скасування нормативного акта, яке є тривалим в часі. Йдеться про відстрочку набуття чинності актом органів конституційної юрисдикції. Зокрема, це характерно для рішень Конституційного суду Австрійської Республіки щодо протиправності державного договору. В цьому рішенні може бути вказано набуття чинності самим рішенням як з моменту опублікування, так і встановлений строк на розсуд Суду. При цьому строк, протягом якого такий державний договір підлягає застосуванню, надалі не може перевищувати двох років щодо державних договорів, які вносять зміни та доповнення до законів, і одного року щодо усіх інших державних договорів (частина перша статті 140а Конституції). В свою чергу, аналогічне положення міститься і в Законі Чеської Республіки “Про Конституційний Суд”, в якому зазначається, що постанови, прийняті відповідно до положень пункту “а” статті 57, виконуються з моменту їх опублікування у “Збірнику законів” або з моменту, вказаного самим Конституційним Судом (пункт 1 §58).

У свою чергу, для категорії справ щодо конституційності міжнародних договорів Конституційний Суд Азербайджанської Республіки в своїх рішеннях сам встановлює строк набуття чинності рішенням і відповідно строк, з якого неконституційний міжнародний договір втрачає чинність (стаття 67 Закону).

В залежності від особливостей регулювання процедури конституційного контролю та від характеру підсумкових оцінок з питань контролю відповідності Конституції норм міжнародного права, а також відповідності актів національного законодавства нормам міжнародного права можна виділити наступні форми підсумкових актів органів конституційної юрисдикції:

- рішення (постанова);
- висновок (декларація).

Зважаючи на те, що актам органів конституційної юрисдикції притаманні майже всі елементи актів органів судової влади, все ж для органів конституційної юрисдикції характерне прийняття різних за формою як по суті справи, так і щодо питань процесуального характеру. Більшість спеціальних законів про органи конституційної юрисдикції не наводять різниці між актами, які приймаються цими органами по суті справи, хоча і дають декілька різних форм актів. Так, в законі Австрійської Республіки (стаття 66), Республіки Білорусь (стаття 9), Республіки Вірменія (стаття 65), Республіки Молдова (статті 62, 70 та 71), Польської Республіки (стаття 72), Російської Федерації (стаття 91) та Чеської Республіки (§§57–59) саме з питань конституційності міжнародних договорів органи конституційної юрисдикції приймають акт у формі постанови.

У той же час спеціальним законодавством Республіки Албанія (статті 75 та 76), Азербайджанської Республіки (статті 75 та 82), Болгарської Республіки (стаття 14), Республіки Греція (стаття 51), Грузії (стаття 43), Естонської Республіки (статті 19 та 23), Латвійської Республіки (стаття 32), Португальської Республіки (статті 59, 61 та 80), Федеративної Республіки Німеччина (стаття 31), Угорської Республіки (стаття 23) передбачається, що після розгляду справи по суті як з питань конституційності міжнародних договорів, так і з питань відповідності актів національного законодавства нормам міжнародного права органи конституційної юрисдикції приймають акт у формі рішення.

Варто вказати на той факт, що в законах зазначається як загальне, родове поняття для усіх актів — рішення, так і окреслюється коло таких актів лише рішеннями та постановами.

Іншою формою підсумкових актів органів конституційної юрисдикції є висновок (декларація). Ця форма притаманна розгляду справ щодо конституційності міжнародних договорів і має подвійний характер: з одного боку, висновок (декларація) є фінальним, підсумковим актом органу конституційної юрисдикції щодо вирішення питання про відповідність Конституції норм міжнародних договорів, з іншого боку, в більшості випадків прийнятий у формі висновку акт має декларативний характер.

Так, після розгляду справ щодо конституційності міжнародних договорів спеціальними законами про органи конституційної юрисдикції Князівства Андорра, Литовської Республіки, Республіки Словенія та України передбачається прийняття підсумкових актів у формі висновків. В Органічному законі Королівства Іспанія “Про Конституційний трибунал” зазначається, що Конституційний трибунал надає висновок, який, відповідно до положень статті 95 Конституції, має обов’язковий характер (стаття 78).

В той же час іноді висновок Конституційного трибуналу Королівства Іспанія має назву Декларація, що жодним чином не впливає на її юридичну силу. Такий підхід характерний і для Конституційного трибуналу Португальської Республіки, хоча для усіх актів Конституційного трибуналу передбачено єдину назву — рішення.

Отже, така різниця в назві актів органів конституційної юрисдикції, на нашу думку, головним чином, викликана правовими традиціями, передбаченими для актів органів судової влади в державі. Зокрема, для багатьох країн Західної та Центральної Європи суди загальної та спеціальної юрисдикції у будь-яких справах, крім кримінальних, виносять остаточні акти у формі рішення, в той же час процесуальні дії закінчуються прийняттям постанов або ухвал. У свою чергу, в країнах, які входили до складу СРСР, характерним було прийняття остаточного акта в судах у формі постанови, а для процесуальних моментів — у формі ухвали.

У той же час висновок (декларація) є новим видом акта органів судової влади, і його притаманність саме органам конституційної юрисдикції свідчить про необхідність підсумкової експертної оцінки як з питань контролю конституційності міжнародних договорів, так і з питань контролю відповідності актів національного законодавства нормам

міжнародного права. При цьому необхідно зазначити, що розбіжності в назві актів органів конституційної юрисдикції не впливають на юридичну силу самого акта та його юридичні наслідки.

Після розгляду справи щодо встановлення відповідності Конституції норм нератифікованого міжнародного договору, тобто проведення попереднього конституційного контролю, орган конституційної юрисдикції приймає відповідний акт. В цьому акті вказується або про повну чи часткову конституційність міжнародного договору, або про повну невідповідність Конституції міжнародного договору.

Відповідно до статті 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року учасник міжнародного договору не може посилається на положення свого внутрішнього права в якості виправдання для невиконання ним міжнародного договору. Конвенція забороняє державі посилається на ту обставину, що його згода на обов'язковість міжнародного договору була висловлена в порушення положення свого внутрішнього права щодо компетенції укладати договори як на підставу недійсності згоди. З цього правила було зроблено виняток. Йдеться про випадок порушення норм про компетенцію укладати договори. При цьому порушення повинно бути явним та стосуватися норми права важливого значення (частина перша статті 46). Саме тому на стадії до надання згоди на обов'язковість для держави міжнародно-правових зобов'язань за укладеним міжнародним договором органи конституційної юрисдикції повинні встановити можливість невідповідності конституційним приписам норм міжнародного договору.

Варто наголосити на тому, що у випадку попереднього конституційного контролю міжнародний договір ще не набуває для держави значення міжнародного зобов'язання. Тільки після згоди на обов'язковість, яка може бути виражена різними способами відповідно до статті 11 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, міжнародний договір може стати частиною національної правової системи.

Як тільки держава висловила свою згоду на обов'язковість міжнародного договору, з цього моменту відмова від згоди або визнання його недійсним можуть мати місце тільки на підставі міжнародного права. Відповідно до Віденської конвенції 1969 року дійсність договору чи згода держави на обов'язковість для неї договору можуть бути оскаржені тільки на підставі застосування цієї Конвенції (частина перша статті 42).

При цьому можна зауважити, що існує певна неузгодженість з нормами міжнародного права окремих положень спеціальних законів про органи конституційної юрисдикції. Зокрема, визнання недійсним окремого положення договору з точки зору міжнародного права рівнозначно визнанню недійсним договору в цілому. Існує принцип єдності договору, неділимості договірних положень. Держава не може дати згоду на обов'язковість частини договору та не може відмовитися від дотримання окремих його положень, якщо інше не передбачено договором або узгодженням між сторонами (стаття 17 та стаття 44 Віденських конвенцій). В той же час, наприклад, Законом України "Про Конституційний Суд України" передбачено, що при даванні висновку про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд України в цьому ж провадженні вирішує також питання щодо неконституційності цього договору або його окремих частин (частина друга статті 87). Подібні норми містяться в Федеральному конституційному законі "Про Конституційний Суд Російської Федерації" (стаття 91), Законі Республіки Вірменія "Про Конституційний Суд" (стаття 56), Законі Грузії "Про Конституційний Суд" (стаття 23). Вбачається, що такі законодавчі положення надають можливість органу державної влади, який дає згоду на обов'язковість міжнародних договорів, зробити своєчасно застереження до тих положень міжнародного договору, які можуть бути визнані неконституційними. Таким чином, виникає ситуація, коли можна уникнути надалі питання щодо конституційності вже чинного міжнародного договору в зв'язку з тим, що попередньо неконституційні

положення для держави не будуть мати обов'язкової сили, а сам договір вже був підданий конституційному контролю.

Необхідно наголосити на тій ситуації, коли міжнародний договір ще не набув для держави юридичної сили, проте ймовірно, що іншою стороною (сторонами) цей договір вже ратифікований, і тому таке визнання неконституційності договору матиме наслідки у взаємовідносинах між державами. При цьому у випадку визнання однією із сторін неконституційним двостороннього міжнародного договору в іншій стороні може скластися негативна оцінка дій осіб, які проводили переговори та підписували цей договір.

Як правило, акти органів конституційної юрисдикції в порядку попереднього контролю конституційності міжнародних договорів є остаточними і не підлягають перегляду (за винятком тих випадків, коли, незважаючи на неконституційність, рішення щодо надання згоди на обов'язковість такого міжнародного договору остаточно приймає парламент (стаття 107 Конституції Литовської Республіки)).

Крім цього, варто зазначити, що в першу чергу ці акти є обов'язковими для органу, який надає згоду на обов'язковість для держави міжнародно-правових зобов'язань, тобто парламенту, хоча суб'єктами звернення до конституційного суду, як правило, є глава держави або уряд. До ратифікації або іншого способу надання згоди на обов'язковість необхідно врегулювати усі спірні питання щодо міжнародного договору, щоб після набуття ним чинності не виникали спірні ситуації щодо його застосування органами та особами в державі.

Органи конституційної юрисдикції, приймаючи рішення у справах щодо міжнародних договорів, виходять а ргіогі з принципів конституційності цих актів. В той же час встановлюють також і певні межі розгляду цієї категорії справ. Зокрема, Федеральний конституційний закон "Про Конституційний Суд Російської Федерації" окреслює коло таких меж: за змістом норм; за формою договору; за порядком підписання, укладення, прийняття; з точки зору поділу влади на три її гілки (статті 86 та 90). Закон України "Про Конституційний Суд України" вказує на інші форми меж розгляду справ щодо конституційності. До них відносяться: невідповідність Конституції України, порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, прийняття або набуття чинності оскарженими актами; перевищення конституційних повноважень при прийнятті таких актів (стаття 15).

Варто зазначити, що винесення рішення можливе тільки в межах питань, викладених у зверненні до органу конституційної юрисдикції. Так, В Органічному Законі Королівства Іспанії "Про Конституційний трибунал" передбачено, що в рішенні Конституційного трибуналу оголошується одночасно про неконституційність і про недійсність "оскаржених" положень (частина перша статті 39). Закон Естонської Республіки "Про судочинство в порядку конституційного нагляду" вказує, що Державний суд в порядку конституційного нагляду вирішує питання відповідності Конституції міжнародних договорів тільки в заявленому у зверненні обсязі (частина третя статті 4). Така позиція характерна і для розгляду справ Конституційним Судом Республіки Білорусь (стаття 81 Регламенту).

Визнання міжнародного договору таким, що не відповідає положенням Конституції держави, має свої юридичні наслідки. До таких наслідків можна віднести: перегляд Конституції держави та ненабуття чинності міжнародним договором.

Враховуючи специфіку конституційного статусу міжнародного договору в державі, може існувати тісний зв'язок між визнаним неконституційним міжнародним договором та Конституцією. При цьому визнання неконституційним міжнародного договору, згоди на який ще не надано державою, тягне за собою перегляд Конституції. Це характерно для Конституції Князівства Андорра (стаття 101), Королівства Іспанія (стаття 95), Французької Республіки (стаття 54) та України (стаття 9). Як вказує професор П.Ф. Мартиненко "частина друга статті 9 Конституції України не забороняє укладати міжнародні договори,

які протирічать Конституції України, але ставить це в залежність від попереднього внесення змін до неї. Звідси Основний Закон імпліцитно (мовчки) закріплює принцип відповідності Конституції України інкорпорованих в національне законодавство міжнародних договорів: Конституція забороняє інкорпорувати договори, які не відповідають Основному Закону”⁴⁵⁴.

Таким чином, основним наслідком визнання неконституційним міжнародного договору, згоду на який ще не надано державою, для вищезазначеної групи країн є перегляд конституційних положень. Після внесення змін до Конституції держави визначені законом суб’єкти можуть знову звернутися до органу конституційної юрисдикції з питань щодо встановлення відповідності міжнародного договору вже новій редакції положень Конституції.

В той же час положення про ненабуття чинності для держави неконституційного міжнародного договору після проведеного попереднього контролю конституційності містяться в спеціальних законах про органи конституційної юрисдикції Азербайджанської Республіки, Республіки Албанія, Російської Федерації та Угорської Республіки. Зокрема, в Законі “Про Конституційний Суд Азербайджанської Республіки” передбачається, що міждержавні договори Азербайджанської Республіки не вступають в силу (стаття 82). Аналогічне положення міститься в Законі “Про організацію та діяльність Конституційного Суду Республіки Албанія” (частина четверта статті 52) та Законі Угорської Республіки “Про Конституційний Суд” (частина друга статті 36).

Розширене тлумачення положення про ненабуття чинності неконституційним міжнародним договором надається у Федеральному конституційному законі “Про Конституційний Суд Російської Федерації”. Так, частиною другою статті 91 передбачається, що з моменту оголошення постанови Конституційного Суду Російської Федерації про визнання таким, що не відповідає Конституції Російської Федерації, ненабувшого чинності міжнародного договору чи окремих його положень, міжнародний договір не підлягає введенню в дію і застосуванню, тобто не може бути ратифікованим, затвердженим і не може набути чинності для Російської Федерації у інший спосіб.

Загальновизнано, що після надання згоди на обов’язковість міжнародного договору держава повинна сумлінно виконувати свої міжнародно-правові зобов’язання. Проте досить часто виникають ситуації, коли міжнародний договір може протирічити Конституції держави. При цьому варто наголосити на тому, що ці спірні ситуації виникають, як правило, тоді, коли держава в порядку правонаступництва взяла на себе міжнародно-правові зобов’язання свого попередника і, крім цього, прийняла нову Конституцію. І тому саме органи конституційної юрисдикції покликані врегулювати спірні правові питання щодо конституційності міжнародних договорів.

Враховуючи значні особливості та результати наступного конституційного контролю відповідності Конституції міжнародних договорів, можна виділити такі рішення органів конституційної юрисдикції:

- визнання міжнародного договору конституційним;
- визнання міжнародного договору неконституційним;
- втрата чинності для держави неконституційного міжнародного договору (з визначенням або певного строку, або без будь-яких застережень).

Зважаючи на обов’язковість, завершеність та остаточність рішень органів конституційної юрисдикції щодо конституційності міжнародних договорів, у випадку визнання останніх такими, що відповідають Конституції, ніщо вже не заважатиме реалізації цих міжнародних договорів на території держави. Хоча єдиним застереженням може бути вне-

⁴⁵⁴ Мартиненко П.Ф. Конституційна імплементація норм міжнародного права — об’єкт судового контролю в Україні // Українське право.— 1999.— №2.— С. 14.

сення змін до окремих положень Конституції, з якими міжнародний договір може входити в протиріччя.

У зв'язку з тим, що міжнародний договір вже є чинним для держави, перед органами конституційної юрисдикції виникає досить складна ситуація саме в питанні відповідності міжнародно-правових зобов'язань держави конституційним нормам. Після визнання органом конституційної юрисдикції міжнародного договору неконституційним, він втрачає чинність всередині держави як нормативний акт. Зокрема, Федеральним законом Австрійської Республіки "Про Конституційний Суд" передбачено, що, якщо рішенням Конституційного суду встановлена неправомірність чи неконституційність державного договору, то при опублікуванні відомостей про це, необхідно вказати, що державний договір не підлягає застосуванню органами, уповноваженими його виконувати, і що дія рішення, прийнятого відповідно до положень пункту 2 статті 50 Федеральної Конституції, щодо цього державного договору в будь-якому випадку анулюється (частина четверта статті 66). Хоча відповідно до положень Федеральної Конституції Конституційний Суд може встановити строк чинності такого неконституційного договору: визнані неконституційними державні договори, які вимагають погодження Національної Асамблеї, а також державні договори, які вносять зміни до Конституції чи до закону, можуть бути чинними протягом двох років; інші державні договори — протягом одного року (стаття 140а).

Для Конституційного Суду Республіки Білорусь характерним є те, що момент втрати чинності міжнародним договором, визнаним неконституційним, визначає сам Конституційний Суд (частина перша статті 9 Закону). Дещо розширений підхід до цього питання передбачено в Законі Латвійської Республіки "Про Конституційний Суд". Зокрема, зазначається, що правова норма (акт), яку Конституційний Суд визнав такою, що не відповідає правовій нормі, що має вищу юридичну силу, вважається недійсною з моменту оголошення рішення Конституційного Суду, якщо Конституційний Суд не встановив іншого (частина третя статті 32). Крім того, вказується також і на певні дії органів державної влади у випадку визнання неконституційним міжнародного договору. Так, частина четверта статті 32 вищезазначеного Закону передбачає, що, якщо Конституційний Суд визнав таким, що не відповідає Конституції, будь-який підписаний або укладений Латвією міжнародний договір, то Кабінет Міністрів повинен негайно прийняти рішення про внесення змін до цього договору, його денонсувати, призупинити його дію або відкликати приєднання.

У той же час Конституція Португальської Республіки передбачає можливість застосування неконституційних міжнародних договорів. Зокрема, зазначається, що фактична або формальна неконституційність належним чином ратифікованих міжнародних договорів не перешкоджає застосуванню їх норм в португальській правовій системі, зважаючи на те, що ці норми застосовуються іншою стороною, крім випадків, коли вони є явним порушенням основоположної норми (пункт 2 статті 277).

Певною своєрідністю відзначається підхід Республіки Албанія до врегулювання питань неконституційності чинного для держави міжнародного договору. Зокрема, в Законі "Про організацію та функціонування Конституційного Суду Республіки Албанія" міститься спеціальне положення щодо можливості чинного міжнародного договору бути предметом розгляду Конституційним Судом. Єдиним застереженням є набуття чинності таким міжнародним договором до прийняття Конституції Республіки Албанія 1998 року. Зокрема, в статті 53 зазначеного Закону передбачається, що тільки Рада Міністрів може звернутися до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції міжнародного договору, який був ратифікований до набуття чинності Конституцією. У випадку, коли Конституційний Суд встановить, що ратифікований законом міжнародний договір містить положення, які протирічать Конституції, то Конституційний Суд приймає рішення про скасування такого ратифікаційного акта.

Таким чином, акти органів конституційної юрисдикції щодо конституційності чинного для держави міжнародного договору можуть мати різні юридичні наслідки: від визнання конституційним міжнародного договору до визнання його неконституційним та втрати ним чинності або з моменту, визначеного в рішенні, або через певний проміжок часу.

Зважаючи на розширені повноваження органів конституційної юрисдикції в питаннях щодо імплементації норм міжнародного права до національних правових систем, варто вказати на компетенцію органів конституційної юрисдикції вирішувати питання відповідності національних законів нормам міжнародного права.

При встановленні відповідності національних законодавчих актів нормам міжнародного права органи конституційної юрисдикції не обмежені лише договірними нормами, а й часто застосовують звичаєві норми міжнародного права, базуючись на конституційно встановленій концепції співвідношення норм міжнародного та національного права.

Рішення, прийняті в порядку контролю відповідності національних законодавчих актів нормам міжнародного права, мають обов'язкову юридичну силу, не підлягають перегляду і спрямовані на ефективне застосування норм міжнародного права в межах національної правової системи.

В національних законах про органи конституційної юрисдикції надається досить детальна характеристика юридичних наслідків рішень органів конституційної юрисдикції щодо контролю відповідності національних законодавчих актів нормам міжнародного права. Зокрема, в Законі Угорської Республіки №XXXII 1989 року "Про Конституційний Суд" наводяться три можливих види таких наслідків залежно від рівня юридичної сили правової норми, якою міжнародний договір був промульгований. Зокрема, вказується на встановлення:

- факту невиконання законодавчим органом зобов'язань, передбачених міжнародним договором;
- відповідності міжнародному договору правових норм актів одного рівня або нижчого рівня, якими промульгується міжнародний договір;
- відповідності міжнародному договору правових норм актів вищого рівня, якими промульгується міжнародний договір.

В першому випадку зазначається, якщо Конституційний Суд встановить, що правова норма такої ж юридичної сили (рівня) чи нижчого рівня по відношенню до тієї, якою був промульгований міжнародний договір, або будь-яке положення, прийняте органами державної влади, буде протирічити положенням міжнародного договору, то Конституційний Суд приймає рішення щодо скасування повністю або частково такої норми чи іншого положення, прийнятого органами державної влади (стаття 45).

В той же час Конституційний Суд може встановити факт невиконання законодавчим органом зобов'язань, які передбачені міжнародним договором. В цьому випадку Конституційний Суд чітко регламентує усі дії законодавчого органу по виконанню зобов'язань, встановлюючи певні строки такого виконання (стаття 47).

При встановленні відповідності міжнародному договору правових норм актів вищого рівня, якими промульгується міжнародний договір, Конституційний Суд звертається до органу або уповноваженої особи, яка уклала такий міжнародний договір, а іноді і до законодавця, з метою вирішити питання щодо узгодженості між правовими нормами актів вищого рівня, якими промульгується міжнародний договір, та самим міжнародним договором (стаття 46). Подібне положення про узгодженість норм різних рівнів юридичної сили міститься і в Законі Латвійської Республіки "Про Конституційний Суд" (стаття 32).

У свою чергу, Законом Республіки Албанія "Про організацію та функціонування Конституційного Суду Республіки Албанія" передбачено встановлення відповідності між-

народному договору національних законодавчих актів за наступними критеріями: зміст закону; форма закону; процедура прийняття, проголошення та набуття чинності оскарженим законом (стаття 51).

Проте більшість рішень органів конституційної юрисдикції встановлюють втрату чинності законодавчим актом, визнаним невідповідним міжнародному договору, або з моменту набуття чинності самим рішенням, або з моменту, визначеному в рішенні. Так, відповідно до положень Закону “Про Конституційний Суд Республіки Білорусь” закони Республіки Білорусь, визнані Конституційним Судом такими, що не відповідають міжнародно-правовим зобов’язанням Республіки Білорусь, вважаються такими, що втратили чинність повністю або в певній їх частині, з моменту, визначеного Конституційним Судом (частина перша статті 9). Крім того, скасуванню підлягають положення інших актів, які є похідними чи містять положення законів, що визнані Конституційним Судом такими, що не відповідають міжнародному договору Республіки Білорусь (частина друга статті 9).

В Законі Латвійської Республіки “Про Конституційний Суд” вказується про початок відліку втрати чинності правовим актом, що не відповідає міжнародному договору, а саме — момент оголошення рішення Конституційного Суду (частина перша статті 32).

Інший момент втрати чинності законом встановлено в Законі “Про організацію та функціонування Конституційного Суду Республіки Албанія”. Зокрема, передбачається, що рішення Суду щодо скасування дії закону, який протирічить міжнародному договору, набуває чинності після опублікування, в той же час закон вважається скасованим з моменту набуття ним чинності (стаття 76).

Таким чином, особливості актів органів конституційної юрисдикції, а також їх юридичні наслідки щодо встановлення конституційності міжнародних договорів в залежності від стадії їх укладення є обґрунтованими з позиції міжнародного та національного права. Вирішення питання про надання згоди на обов’язковість міжнародного договору для держави — це суверенне, невід’ємне право держави як суб’єкта міжнародного права. Тому після визнання неконституційним міжнародного договору в порядку попереднього конституційного контролю відмова в будь-який спосіб від прийняття державою міжнародно-правових зобов’язань не означає порушення цих зобов’язань. В той же час, остаточно погодившись на обов’язковість міжнародного договору, держава повинна дотримуватися його положень і будь-які ухилення від виконання договору, зокрема визнання неконституційним міжнародного договору та неможливості узгоджуючого тлумачення норм міжнародного договору та конституційних приписів, вимагають погодження з іншими сторонами міжнародного договору.

ДО ПИТАННЯ ПРО ФЕНОМЕНОЛОГІЮ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ У США

Інтерес до фундаментальних питань, пов'язаних із функціонуванням правової демократичної держави, виправданий та необхідний з боку дослідників конституційно-правової матерії. Держава, її інститути не статичний механізм, а такий, що постійно розвивається, удосконалюється, модернізується, оскільки ідеальна її форма навряд чи може бути, а існування і розвиток держави — це шлях наближення до її ідеальної форми. Нові реалії, породжені новими завданнями, здатні по-новому впливати на здавалося б уже досить вивчені та давно знайомі ключові моменти буття правової держави. Закладений в теорії органічного конституціоналізму творчий потенціал розкриває нові можливості більш раціонального його застосування. Демократія не панацея, але можливий ефективний інструмент розбудови правової держави, суспільства справедливості.

Принцип поділу влад невіддільний від понять про стандарти правової держави. Розподіл влад є одним з мінімально необхідних стандартів, визначальним критерієм для правової держави поряд з верховенством права, пріоритетом прав людини і т.д. До такого мінімального стандарту з упевненістю слід включити конституційну юстицію — інститут, значною мірою обумовлений принципами правової держави, як-то: верховенства конституції, розподілу влад та ін., існування якого має сенс лише в зв'язку з цими принципами, а отже, і з існуванням дійсно правової держави.

Дослідження проблем, пов'язаних із дією принципу розподілу влад та конституційною юстицією, на Заході має більш як вікову історію. Для України лише її незалежність стала поштовхом до теоретико-прикладних досліджень у цьому напрямку для вітчизняних науковців. Деякі питання в бінарній системі розподіл влад — конституційний контроль на сьогодні чекають свого вирішення шляхом нового осмислення, ревізії традиційних уявлень через свою складність та неоднозначність. Проблему місця і ролі конституційного контролю в системі стримувань і противаг, як практичного втілення принципу розподілу влад, сміливо можна віднести саме до такого роду питань. Пошуки вирішення цієї проблеми мають не лише неабияке теоретичне значення, але й суто практичне. Це стосується, насамперед, країн, де відсутні демократичні традиції, а державний механізм не має рис завершеності, тобто країн які знаходяться в трансформаційному переході від одного типу держави та суспільства до іншого. Практична сторона цієї проблеми містить у собі вирішення такої основоположної складової функціонування правової демократичної держави, як створення найбільш ефективної та досконалої системи стримувань і противаг, і наближення, таким чином, держави до її ідеальної форми. Як показує досвід державного будівництва посттоталітарних країн, саме створення ефективної системи стримувань і противаг викликає значні труднощі, а відсутність її гарантує нестабільність усіх сторін державного життя та ускладнює дійсне реформування держави та суспільства, викликаючи до життя постійні кризові ситуації, пов'язані з використанням влади, унеможлиблює або ускладнює запровадження надбань демократії, затримує держави, що трансформуються, в стадії переходу.

Цікавий факт. В основі американської моделі представницької демократії лежать три елементи, які тим чи іншим чином пов'язані з використанням влади: принцип розподілу влад, принцип федералізму та принцип судового нагляду за конституційністю законів. Проте ні Конституція США, ні статuti не містять навіть і натяку на розподіл влад чи конституційну юстицію. Ця, здавалося б, незначна деталь вказує на основну особливість американської правової системи — зневага до позитивного права і акцентування уваги на

практичній стороні. При цьому американська модель розподілу влад втілена в життя найбільш логічно та послідовно. Зважаючи на той факт, що в даному сенсі практична сторона майже завжди асоціюється з діяльністю судової влади (суд творець права), навіть такий, здавалося б, далекий від безпосередньої теми дослідження факт, показує дійсну роль Верховного Суду США (далі — Суду), який уособлює американську модель конституційного контролю в державному механізмі під назвою “стримування і противаги”.

Стабільність підвалин функціонування правової системи та держави в цілому — запорука стабільного розвитку суспільства. В цьому плані США подали світові якнайкращий приклад. Двохсотлітня Конституція США (далі — Конституція) із закладеними в неї принципами вільного суспільства та демократії є беззаперечною стабілізуючою складовою американської демократії. Створений Конституцією державний механізм, який на той час був унікальним завдяки своїй абсолютній новизні, до сьогодні є однією з основних цінностей демократії та органічного конституціоналізму.

Конституція невелика за об’ємом та використаною термінологією (близько 120 термінів), не містить і натяку на терміни “принцип розподілу влад”, “конституційний контроль” або “стримування і противаги”. Хоча з семи статей Конституції — п’ять тим чи іншим чином інституціоналізують принцип розподілу влад, з якого беруть свій початок і стримування, і противаги, і конституційний контроль. Хід Філадельфійського конвенту, логіка творців Конституції вказують на те, що вона створювалась з однією єдиною ціллю — установити справедливий державний лад, створити захист від будь-якої тиранії шляхом особливої організації механізму здійснення влади у федерації — розподілу влад.

Головна ідея, яку було покладено в основу цього принципу, — ретельна збалансованість гілок влади, що опосередковує її розподіл, для того, щоб виключити навіть можливість концентрації влади в одних руках. США на період прийняття Конституції вже мали гіркий досвід “тиранії” законодавчого органу (Конституції Пенсільванії 1776 року), до речі, добре описаний Т. Джефферсоном в “Нотатках про штат Вірджинію” з його класичною фразою: “173 деспоти будуть пригнічувати народ так само, як і один” [1]. Страх перед законодавчою владою пронизує сторінки “Федераліста”. Але конструюючи судову владу, в будь-якому випадку передбачалось використовувати її як протидію законодавчій, у випадку коли б остання переросла у тиранію “більшості”. При цьому використовується концепція “обмеженого” правління, де за законодавчою владою фіксувалися постійні повноваження (хоча в подальшій практиці Суд своїми тлумаченнями пішов значно далі конституційного тексту).

Ідея збалансованості наочно матеріалізувалась у систему стримувань і противаг. По суті вона складає її ядро, контрбаланси засновані на обмеженні влади та взаємному контролі. Проте Конституція лише натякає на те, як, яким чином ця збалансованість повинна втілюватись у життя, між іншим, без вказування механізмів та засобів її реалізації. Отже, реальною конструкцією принципу розподілу влад по-американськи стала система стримувань і противаг (навіть сам термін виник значно пізніше, що є непрямим доказом того, що фундатори американської держави досить чітко уявляли державний механізм в теорії, проте слабо на практиці).

Впливові дослідники американського конституціоналізму вважають, що сучасна система стримувань і противаг остаточно сформувалася під дією чотирьох факторів: конституційного нагляду, зростання влади Президента, особливої ролі адміністративних органів та зростання ролі Конгресу [2]. З переліку видно, що дійсно справжнім удосконаленням “каркасу” розподілу влад, з якого до того ж фактично розпочалось функціонування системи стримувань і противаг (навіть історично з’явилося першим), є інстальований в неї інститут конституційного контролю, адже останні три чинники є факторами впливу, не більше. Фактично це дає привід стверджувати те, що саме розподіл влад є генеруючим

фактором щодо конституційного контролю. Хоча правильніше було б вести мову дещо в іншому ключі, а саме: розподіл влад (жорсткий) має наслідком необхідність існування органу, наділеного арбітражною функцією, який насамперед існує у вигляді контрбалансу по відношенню до розділених влад, виконуючи при цьому роль контрольної інстанції державного механізму. Цей же орган конструктивно завершує систему стримувань і противаг (знову ж таки, вищенаведений перелік дає лише одне функціональне нововведення — конституційну юстицію), тобто необхідність у функціонуванні розподілу влад, заснованого на “конфронтаційному” обособленні гілок влади (з урахуванням концепції “обмеженого правління”), вимагає додаткових “містків” між цими владами та додаткових засобів для протидії їм. Додатковий фактор, що інституціоналізує конституційну юстицію і, до того ж, впливає на сенс її діяльності,— концепція “конституційного правління”, яка вимагає обмеження державної влади в цілях захисту прав особи.

Практичне втілення в життя моделі розподілу влад у США потребувало нетривіального вирішення основних проблем, пов’язаних із функціонуванням системи стримувань і противаг. Насамперед, ця система була заснована таким чином, що між гілками влади існує постійний стан напруги, сконструйованої штучно, яка, в свою чергу, є запорукою підтримання стану рівноваги всієї системи [3]. Далі, конструкція стримувань і противаг була направлена на обмеження, в першу чергу, законодавчої влади, підсилення виконавчої, при цьому констатувалося відокремлення (повна автономія) судової влади.

Таким чином, в самому механізмі системи стримувань і противаг закладено конфронтацію між законодавчою та виконавчою владами і арбітра між ними — для судової. Вкупі зі специфікою повноважень Суду, роллю судів в американській правовій системі, наявністю писаної Конституції, організацією держави на засадах федерації все це викликало появу нового інституту — конституційного контролю. З іншої сторони, американський державний механізм побудовано на основі взаємного контролю і самоконтролю, саме цьому факту система стримувань і противаг завдячує ефективності своєї роботи. Проте стрижнем механізму взаємного контролю була і залишається судова влада, в першу чергу, завдяки використанню принципу конституційного контролю.

Дійсну роль конституційного контролю в системі стримувань і противаг державного механізму США можливо визначити завдяки твердженню про необхідність уряду (тобто влади в цілому) здійснювати самоконтроль [4]. Орган, на який покладено основний тягар самоконтролю уряду,— Суд.

Ведучи мову про місце і роль конституційного контролю в механізмі стримувань і противаг, потрібно згадати той факт, що в період фундації державного механізму на законодавчому рівні створення подібного інституту чи наділення відповідними повноваженнями певного органу всерйоз не розглядалося. Подібна функція не передбачена за судовою системою, про що напевно свідчать ст. 3 Конституції та Закон про судову владу 1789 року. Проте А. Гамільтон саме за судовою владою визнавав майбутнього носія повноважень конституційного контролю. На сторінках “Федераліста” він виклав цілу низку аргументів на користь наділення Суду повноваженням перевірки конституційності законів, саме в зв’язку з його взаємодією з законодавчою та виконавчою владами, тобто в сучасному розумінні — в механізмі стримувань і противаг. Основна його теза: “Коли воля легіслатури, яка оголошена в статутах, приходиться у протиріччя з волею народу, яка оголошена в конституції, судді повинні керуватись останньою, а не першими” [5]. Далі автор вважає, що лише Суд у змозі встановлювати конституційність актів легіслатури, оскільки конгрес не може бути суддею фактично власних повноважень. Очевидно, що це б входило в протиріччя з відомим принципом “ніхто не може бути суддею у власній справі” та принципом взаємного контролю. Саме з таких позицій виходив Д. Маршалл, започатковуючи конституційний контроль у 1803 році у відомій справі *Marbury v. Madison*.

Отже, конституційний контроль виник з надр американської правової системи як результат досвіду країн, що започатковували елементарну базу органічного конституціоналізму, власного досвіду та уявлень про ідеальний державний механізм, як нагальна потреба держави та суспільства, які динамічно розвивалися. Самою природою повноважень Суду, роллю судів, формою Конституції, особливостями побудови механізму розподілу влад стало можливим виникнення нового інституту у правовій системі США.

Роль Суду як органу конституційного контролю у системі стримувань і противаг визначається тими засобами впливу, інструментарієм, який обумовлює вплив Суду на інші суб'єкти системи. Основна, так би мовити, визначальна роль Суду, яка обумовлює його зв'язок з іншими гілками влади і відводить йому специфічне місце в балансі влад, характеризується іманентно належним функціональним призначенням, що виявилось в ході практичної діяльності Суду — арбітр гілок влади. Сама ідея розподілу влад по-американськи, для того, щоб змусити розділені влади працювати в єдиному механізмі, в своїй основі має протистояння двох гілок влади — законодавчої і виконавчої. Це, в свою чергу, визначає арбітражну роль Суду саме як органу конституційного контролю. Основне його завдання при цьому — не давати конфронтації між гілками влади переростати у відкритий конфлікт. І такий його інструмент, як перевірка конституційності актів законодавчої і виконавчої влади, повністю цьому сприяє.

Особлива роль Суду як органу конституційного контролю в системі стримувань і противаг пов'язана з тим, що в американській моделі розподілу влад найбільш впливові контрбаланси направлені на протидію законодавчій владі, а виконавча в особі Президента має певну перевагу. Творці Конституції не уявляли ситуації, яку пізніше охрестили “імперським президентством”. У зв'язку з цим особливо цінні повноваження Суду, які дозволяють йому ефективно протидіяти виконавчій владі, що й було наочно продемонстровано, наприклад, у відомій справі про конфіскацію сталі [6].

Проте ефективна протидія Суду у необхідних випадках можлива і проти законодавчої влади [7]. Щодо контрбалансів Суду як органу конституційного контролю по відношенню до законодавчої і виконавчої влади, слід відзначити поступове їх застосування, причому контроль за актами Президента Суд почав застосовувати значно пізніше (через 170 років), в період значного посилення ролі Президента в системі стримувань і противаг [8]. Цей факт вказує на кардинальне місце Суду в системі стримувань і противаг. Додатковим аргументом, що констатує саме таке місце Суду, є так звана “теорія маятника” [9]. Суть її в тому, що протягом всієї історії США поступово підсилювалась позиція однієї з гілок влади — законодавчої чи виконавчої. За умов коливань “маятника повноважень” Суд виконує роль механізму, що контролює процес коливань, обмежує “амплітуду” коливань, не дозволяючи одній з гілок влади порушувати межі свого функціонального призначення (проте не на шкоду ефективності управління), при цьому можливість такої “шкоди” також визначається Судом.

Оскільки практичне втілення принципу розподілу влад під назвою стримування і противаги в дійсності ніколи не співпадало з тією моделлю, яка була зафіксована у Конституції, і залежала від прагматичних потреб правлячих еліт, історичних перипетій і т.д. (що в т.ч. знайшло своє теоретичне обґрунтування в концепції позаконституційного правління, яка, в свою чергу значно вплинула на діяльність виконавчої гілки влади. Причому колізія між доцільністю позаконституційного правління та принципом конституційної законності кожен раз вирішується виходячи з розстановки політичних сил, Конгресу та Президента, політичної доцільності та за участю Суду як арбітра), то засобом корегування “великого принципу” згідно з політико-економічними і соціальними чинниками, які постійно змінюються, фактором сприяння, модифікації і пристосування принципу розподілу влад став Суд, саме як орган конституційного контролю. В цьому і полягає основна

цінність і особливість системи балансу влад, здатність адаптуватися до обставин, які постійно змінюються, а суд фактично був і є інструментом цієї адаптації. Значно полегшувала роботу Суду в цьому напрямку незв'язаність Суду власними прецедентами, доктринами і т.д., що суперечить доктрині загального права і в цілому підтверджує тезу про те, що Суд як орган конституційного контролю значно відрізняється від суду в розумінні даного органу з позицій цієї правової системи, тобто відбувався процес умисної трансформації цього органу для виконання специфічної функції в механізмі здійснення державної влади. Таким чином, за Судом закріпилася гармонізуюча роль. Причому повноваження Суду як органу конституційного контролю, головне серед яких — казуальне тлумачення Конституції, а отже, цінностей, які в ній проголошуються, — чи не єдиний засіб такої гармонізації, зважаючи на особливості американської правової системи.

Функціональна характеристика механізму стримувань і противаг дає змогу визначити ще одну сторону в діяльності Суду як його складової частини. Серед причин фундації цього механізму основні:

- 1) запобігання узурпації влади;
- 2) забезпечення стабільності державно-правових інститутів;
- 3) забезпечення безперервності функціонування державної влади.

Саме в забезпеченні поєднання стабільності та розвитку полягає основне призначення Суду. Суд охороняє Конституцію, яка “повинна жити в віках” [10], а значить, охороняє стабільність держави, уособленням якої і є Конституція. Фактором, що сприяє такій ролі Суду, є повноваження його членів, які практично довічні.

Крім цих основних факторів, які визначають роль Суду, у механізмі балансу влад можливо виділити також охоронну роль, яка виявляється в контролі Суду за додержанням принципу розподілу влад, а також в охороні основних конституційних засад представницької демократії та інтегративну функцію. Причому інтегративна роль Суду проявляється навіть у тому, що Суд як носій повноважень конституційного контролю став тим збуджувальним фактором, що привів у дію механізм балансу влад і постійно змушує його працювати. При цьому вирішується парадокс: як уряд, заснований на розподілі влад, примусити працювати як єдине ціле [11].

Отже, баланс влад, особливо його американський різновид, виражений у сакраментальному “конфлікті влад”, є не чим іншим, як намаганням використати недосконалість людської природи та її пристрасті для забезпечення демократичного функціонування публічної влади. Функціональний розподіл праці вкупі з відстоюванням “цехових” інтересів спонукає такого роду механізми працювати як єдине ціле. Проте деколи таке відстоювання може заходити надто далеко, особливо в тих сферах, де доцільність та розсуд виключити з діяльності неможливо в принципі. Саме для таких випадків і необхідний структурний елемент в механізмі, який би приводив його в первісний стан. І саме ця необхідність і спонукає виникнення конституційного контролю.

Ще один фактор, який показує дійсну роль Суду, як органу конституційного контролю в механізмі стримувань і противаг, пролягає на межі психології і юриспруденції. Практично, у США, для того щоб норма позитивного права сприймалась як діюча, потрібно, щоб про неї сказав своє слово суд, адже США країна загального права, з традиційно нігілістичним ставленням до позитивного права. Конституція легітимізує суспільний договір і, на його основі, — публічну владу. Суд, який інтерпретує принцип розподілу влад, що є одним із визначальних для публічної влади, стає зв'язуючою ланкою між теоретичною конструкцією розподілу влад, що знайшла свій вияв у Конституції і практикою життя у вигляді механізму стримувань і противаг.

Таким чином, констатуємо очевидний факт. Саме модель побудови державної влади під назвою “стримування і противаги” в специфічних умовах американської правової сис-

теми, з такими головними її ознаками, як панування загального права, роль і авторитет судової влади (право лише те, що скажуть про нього судді), особливим місцем Конституції, з державними та суспільними інститутами, які розвивалися вкрай динамічно, викликала до життя приховані і, як виявилось, іманентні повноваження Суду як органу конституційного контролю. Отже, вказані моменти стали тією генеруючою причиною, що сприяла появі інституту конституційного контролю. На сьогодні можливо стверджувати, що саме за таких умов конституційний контроль і міг виникнути як специфічний інструмент судової влади в механізмі контрбалансів. Звичайно, окремі елементи конституційного контролю були відомі раніше і навіть застосовувалися в державному будівництві штатів, сам Суд провів велику підготовчу роботу (справи *Chisholm v. Georgia*, *Whittington v. Poulck*) — ось ті цеглини, з яких врешті-решт була збудована “будівля конституційного контролю” [12]. Але лише поява в арсеналі Суду функції нагляду за конституційністю законів та інших актів є остаточним елементом, що завершує фундацію та примушує працювати механізм стримувань і противаг.

Знову-таки виникає проблема співвідношення категорій “орган конституційного контролю” та “розподіл влад” в якості попереднього висновку і як наслідок точки зору деяких науковців на цю проблему. Твердження того, що розподіл влад є причиною (наслідком) виникнення інституту конституційного контролю, обтяжене значною кількістю умовностей та виключень і, як мінімум, вимагає необхідних додаткових пояснень. Логічніше припустити, що не розподіл влад сам по собі, а розподіл влад по-американськи, тобто створення реально діючого механізму балансу влад сукупно з писаною конституцією та дією принципів органічного конституціоналізму (один із яких, верховенства конституції, просто вимагає створення цього інституту) — є причиною його генезису. Отже, такі твердження в значній мірі характерні для американської моделі державного устрою і для інституту, що органічно зародився в надрах його державного механізму. Для Європи ідея конституційного контролю, або ідея ззовні (у випадку інсталяції американської моделі), або значна інновація (якщо створювався спеціальний орган конституційного контролю) — це усталений і, що найголовніше — більш-менш ефективно працюючий державний механізм, тобто лише один із можливих шляхів вирішення проблем, що постали свого часу перед США. А це, як мінімум, створює еventуальну можливість для інших способів їх вирішення. Наприклад, захист основного закону, в т.ч. шляхом тлумачення, за умов континентальної моделі державного устрою та особливостей правової системи може здійснювати вищий представницький орган, адже американське (точніше англосаксонське) — “ніхто не може бути суддею в своїй справі” в Європі не має такого сенсу, однак це правило відоме з часів *rex romanus — quilibet optimus suorum interpres*.

Отже, точка зору деяких дослідників про те, що розподіл влад є причиною, що породжує конституційний контроль (В. Шаповал та ін.), вимагає необхідних уточнень. Така позиція вірна лише наполовину. Сукупна дія факторів, що генерують інститут конституційного контролю взагалі, та її конкретне втілення на національному рівні дозволяють вирішити проблему генези конституційного контролю. Не розподіл влад сам по собі є причиною, що генерує конституційну юстицію. Розподіл влад — політико-правовий принцип, окреслює контури, задає принципову схему для ефективного і, щонайголовніше, безпечного функціонування влади за умов демократії. Практичне його втілення, система стримувань і противаг вимагає існування подібного інституту для взаємодії розділених влад (досвід США).

Фактична роль Суду в системі стримувань та противаг державного механізму США визначається не стільки його статусом в якості судового органу, але як органу конституційного контролю, що дозволяє йому в необхідних випадках обмежувати законодавчу діяль-

ність конгресу та нормотворчу діяльність виконавчої влади та здійснювати арбітражні повноваження між цими гілками влади. Конституція лише намічає контури принципу розподілу влад, реальне його втілення здійснюється в системі стримувань і противаг, і Суд в якості органу конституційного контролю займає своє унікальне місце. Судовий конституційний контроль, таким чином, став ідеальним інструментом забезпечення американської моделі представницької демократії з будь-яких точок зору (арбітр влад, адаптація Конституції шляхом тлумачення, стабілізація політичного та державного режимів, консолідація державного механізму, захист прав меншості і т.і.).

Конституційний контроль — один з інститутів, в якому знаходить своє вираження публічна влада. Як інститут публічної влади, вона природно повинна перебувати в одній з її розділених функціональних частин. З формальної точки зору, привабливість американської моделі конституційного контролю полягає в тому, що судова гілка влади вмістила в себе інститут конституційного контролю, а в діяльності Суду настільки переплетено природність судових повноважень та набутих повноважень конституційного контролю, що досить часто буває важко сказати, що є Суд — орган, що репрезентує судову гілку влади, чи орган конституційного контролю.

При цьому слід розрізнити діяльність Суду, власне, як суду та в якості органу конституційного контролю. Суд як орган конституційного контролю розглядається лише в контексті специфіки механізму стримувань та противаг. Абсолютно ця теза стосується органу з аналогічною функцією, що функціонує за європейською моделлю.

Скоріш за все, і це стосується саме Суду, відбувся процес трансформації, який вплинув на природу цього органу. Конституційний контроль — складний інститут, який має ознаки законодавчої влади (проводячи процедуру *null and void*, Суд виконує роль негативного законотворця, або, з функціональної точки зору, формує за допомогою своїх специфічних методів правове поле), виконавчої (особливо це стосується контрольних функцій) та природно судової. Всі ці фактори позначаються на природі, а отже, і місці в системі публічної влади органу, наділеного відповідним повноваженням. Стосовно Суду як органу конституційного контролю і його місця в системі стримувань і противаг слід сказати наступне: виконувані Судом повноваження по здійсненню конституційного контролю ідентифікуються з виконуваними ним судовими повноваженнями, а отже, спеціально не виділяються з них. Саме таке вирішення питання гармонізує місце Суду з точки зору віднесення його до однієї з гілок влади — судової, а отже, вирішує проблему в цілому для американської моделі державного механізму.

Звичайно, батьки американської конституції не ставили собі за мету створити ідеальний державний механізм. Вони створили оптимальний механізм з огляду на особливості їх країни та правової системи, що вже склалася на той момент. Можливо, саме тому американський досвід у чистому вигляді ніким не був реціпіюваний. Проте Верховний Суд як орган конституційного контролю своєю діяльністю ще більше оптимізував початкову форму, майже до її ідеального стану. Саме в цьому і полягає, на наш погляд, одна із основних функцій органу конституційного контролю, зважаючи на його можливості — оптимізацію існуючої структури, аж до доведення її до ідеального стану. Робота ця надзвичайно делікатна і тонка, насамперед з точки зору можливостей переступити грань, за якою стоїть законотворчість. Але можливості творити архітектуру правової системи в такого роду органів є іманентними, і саме тут відкривається широке поле діяльності для них. Адже ні один з існуючих державних механізмів не ідеальний. Початково створивши певну структуру управління, потрібно досить довгий час для того, щоб вона запрацювала, адже ідеальних систем поки що не сконструювали. А приховані недоліки існуючих відкриваються лише під час їх роботи. Саме з точки зору налагодження такого механізму і слід розглядати функціональну сторону органу конституційного контролю щодо оптимізації структури державного механізму.

І насамкінець. Те, що судова влада за її наявного позиціонування та статусу — небезпечна річ, відомо чи не з моменту запуску ідеї розділення влад. Томас Джефферсон з приводу цього вказував, що: “вважати суддів вищими арбітрами в усіх конституційних питаннях — це, певна річ, надзвичайно небезпечна доктрина і настільки, що може привести нас до влади олігархії... Їм (судьям.— *Авт.*), як і іншим, природним є потяг до влади, партійні пристрасті та відданість своїм корпоративним привілеям... Судова узурпація обернеться деспотією” [13].

Про що свідчить це висловлювання? Насамперед, один із батьків американської конституції, абсолютно чітко визначив органічні вади судової влади, а саме: схильність до підкупу, політизація, власні амбіції, що знаходяться поза межами судової влади. Все це обертається деспотизмом. І для народу все одно, якого він кольору, смаку чи функціональної направленості. Саме цей аргумент і є вбивчим щодо наділення судової влади з її іманентними недоліками функцією конституційного контролю. Кількість спокус за таких умов зростає неймовірно. Зрештою, як і сила повноважень. Саме тому орган конституційного контролю повинен позиціонуватись самостійно, з передбаченими засобами по нівелюванню загроз, характерних для судової влади, та унеможливленню деспотизації його функціонування.

Література

1. Американские просветители.— Т. 2.— М., 1969.— С. 52.
2. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США.— К. 1999,— С. 19.
3. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран.— М., 1996.— С. 254–255.
4. Уилсон Д. Американское правительство.— М., 1990.— С. 16.
5. The Federalist. Jacob E. Cooke ed., Wesleyan u. Press., 1961, №78.
6. Steel Seizure Case or Youngstown Sheet&Tube v. Sawyer, 343 U.S. 579 (1952).
7. U.S. v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983); Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714 (1986).
8. U.S. v. Nixon, 418 U.S.683 (1974).
9. Fisher L. The Constitution between Friends: Congress, the President and the Law. N.Y., 1987, pp. 36–38.
10. McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819).
11. Schlesinger A. M. Jr. The Imperial Presidency. N.Y., 1974, p. 9.
12. Chisholm v. Georgia, 2 U.S. 19 (1793).
13. Джефферсон Т. О демократии / Сост. Сол К. Падовер.— СПб., 1992.—С. 114.

ДОДАТКИ

ОФІЦІЙНІ ДОКУМЕНТИ

ПОСТАНОВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР**Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР**

Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки **постановляє:**

I. Утворити Комісію по розробці нової Конституції Української РСР у такому складі:

Кравчук Леонід Макарович, народний депутат Української РСР, Голова Верховної Ради Української РСР (Голова Комісії).

Артеменко Микола Михайлович, народний депутат Української РСР, генеральний директор науково-виробничого об'єднання "Сад", Черкаська область.

Багров Микола Васильович, народний депутат Української РСР, голова Кримської обласної Ради народних депутатів.

Бедь Віктор Васильович, народний депутат Української РСР, адвокат Тячівської юридичної консультації Закарпатської області.

Бойко Віталій Федорович, Міністр юстиції Української РСР.

Бондарчук Андрій Іванович, народний депутат Української РСР, власний кореспондент газети "Правда України" по Волинській і Ровенській областях.

Бутенко Георгій Андрійович, голова Київського міського суду.

Василенко Володимир Андрійович, доктор юридичних наук, професор Київського державного університету імені Т.Г. Шевченка.

Василішин Андрій Володимирович, Міністр внутрішніх справ Української РСР.

Волощук Михайло Юрійович, народний депутат Української РСР, голова Закарпатської обласної Ради народних депутатів.

Гайсінський Юрій Олександрович, народний депутат Української РСР, прокурор Московського району м. Харкова.

Головатий Сергій Петрович, народний депутат Української РСР, старший науковий співробітник Інституту соціальних та економічних проблем зарубіжних країн АН УРСР, м. Київ.

Голубець Михайло Андрійович, народний депутат Української РСР, керівник Львівського відділення Інституту ботаніки імені М.Г. Холодного АН УРСР.

Гопей Іван Олександрович, народний депутат Української РСР, голова виконавчого комітету Полтавської обласної Ради народних депутатів.

Гуренко Станіслав Іванович, народний депутат Української РСР, перший секретар ЦК Компартії України.

Дем'янов Володимир Васильович, народний депутат Української РСР, голова виконавчого комітету Запорізької обласної Ради народних депутатів.

Демидов Григорій Вікторович, народний депутат Української РСР, прокурор відділу загального нагляду Азово-Чорноморської природоохоронної прокуратури, Кримська область.

Дідик Микола Анатолійович, народний депутат Української РСР, голова виконавчого комітету Вінницької обласної Ради народних депутатів.

Дмитрієв Євген Іванович, народний депутат Української РСР, голова Чернівецької обласної Ради народних депутатів.

Дорогунцов Сергій Іванович, народний депутат Української РСР, голова ради по вивченню продуктивних сил Української РСР АН УРСР, м. Київ.

Драч Іван Федорович, народний депутат Української РСР, голова Руху.

Духов Борис Інокентійович, народний депутат Української РСР, начальник Військової академії протиповітряної оборони Сухопутних військ імені Маршала Радянського Союзу О. М. Василевського, м. Київ.

Ємець Олександр Іванович, народний депутат Української РСР, Голова Комісії Верховної Ради Української РСР у правах людини.

Єршов Аркадій Віталійович, народний депутат Української РСР, голова виконавчого комітету Ровенської обласної Ради народних депутатів.

Желіба Володимир Іванович, народний депутат Української РСР, голова Кіровоградської обласної Ради народних депутатів.

Захарук Дмитро Васильович, народний депутат Української РСР, секретар Комісії Верховної Ради Української РСР з питань планування, бюджету, фінансів і цін.

Карпенко Віталій Опанасович, народний депутат Української РСР, редактор газети "Вечірній Київ", м. Київ.

Козюбра Микола Іванович, завідуючий кафедрою теорії держави і права Київського державного університету імені Т. Г. Шевченка, доктор юридичних наук, професор.

Корнеєв Альберт Васильович, народний депутат Української РСР, заступник Голови Комісії Верховної Ради Української РСР з питань державного суверенітету, міжреспубліканських і міжнаціональних відносин.

Коцюба Олександр Павлович, народний депутат Української РСР, Голова Комісії Верховної Ради Української РСР у питаннях законодавства і законності.

Лісовенко Василь Трохимович, народний депутат Української РСР, голова Чернігівської обласної Ради народних депутатів.

Лукінов Іван Іларіонович, директор Інституту економіки АН УРСР, віце-президент Академії наук УРСР, академік АН УРСР, м. Київ.

Лук'яненко Левко Григорович, народний депутат Української РСР, голова Української республіканської партії.

Любенчук Микола Іванович, народний депутат Української РСР, голова колгоспу імені Котовського Кам'янець-Подільського району Хмельницької області.

Марченко Володимир Романович, народний депутат Української РСР, начальник відділу Роменського заводу автоматичних телефонних станцій, Сумська область.

Мацюк Анатолій Романович, керівник групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради Української РСР, доктор юридичних наук.

Мороз Олександр Володимирович, народний депутат Української РСР, заступник Голови Комісії Верховної Ради Української РСР з питань правопорядку та боротьби із злочинністю.

Некрасов Владилен Петрович, народний депутат Української РСР, член Військової ради — начальник політуправління Червонопрапорного Чорноморського флоту, м. Севастополь.

Носов Владислав Васильович, народний депутат Української РСР, член Комісії Верховної Ради Української РСР у питаннях законодавства і законності.

Павличко Дмитро Васильович, народний депутат Української РСР, Голова Комісії Верховної Ради Української РСР у закордонних справах.

Пахомов Юрій Миколайович, директор Інституту соціології АН УРСР, м. Київ.

Потебенько Михайло Олексійович, народний депутат Української РСР, Прокурор Української РСР.

Следнев Володимир Петрович, народний депутат Української РСР, директор Донецького металургійного заводу імені В. І. Леніна.

Сметанін Володимир Ілліч, народний депутат Української РСР, заступник Голови Комісії Верховної Ради Української РСР у правах людини.

Тацій Василь Якович, ректор Харківського юридичного інституту, доктор юридичних наук, професор.

Федоров Володимир Григорович, народний депутат Української РСР, голова Житомирської обласної Ради народних депутатів.

Фокін Вітольд Павлович, народний депутат СРСР, Заступник Голови Ради Міністрів Української РСР.

Хананов Едуад Ахатович, народний депутат Української РСР, голова виконавчого комітету Луганської обласної Ради народних депутатів.

Хоменко Микола Григорович, народний депутат Української РСР, Керівник Секретаріату Верховної Ради Української РСР.

Червоний Василь Михайлович, народний депутат Української РСР, апаратник Ровенського виробничого об'єднання "Азот".

Черненко Віталій Григорович, народний депутат Української РСР, головний лікар медсанчастини Микитівського ртутного комбінату, Донецька область.

Чорновіл В'ячеслав Максимович, народний депутат Української РСР, голова Львівської обласної Ради народних депутатів.

Чумак Аркадій Степанович, народний депутат Української РСР, член Комісії Верховної Ради Української РСР з питань правопорядку та боротьби із злочинністю.

Чумаченко Микола Григорович, академік Академії наук УРСР, директор Інституту економіки промисловості АН УРСР, м. Донецьк.

Шемшученко Юрій Сергійович, директор Інституту держави і права АН УРСР, член-кореспондент АН УРСР м. Київ.

Шипкін Віктор Іванович, народний депутат Української РСР, заступник Голови Комісії Верховної Ради Української РСР у питаннях законодавства і законності.

Шульга Микола Олександрович, народний депутат Української РСР, Голова Комісії Верховної Ради Української РСР з питань державного суверенітету, міжреспубліканських і міжнаціональних відносин.

Юзьков Леонід Петрович, доктор юридичних наук, професор Київського державного університету імені Т.Г. Шевченка.

Юхновський Ігор Рафаїлович, народний депутат Української РСР, Голова Народної ради, Голова Комісії Верховної Ради Української РСР з питань народної освіти і науки.

II. Доручити Комісії по розробці нової Конституції Української РСР створити робочі групи по підготовці окремих розділів проекту Конституції, залучивши до них провідних вчених і фахівців з відповідних галузей знань.

III. Президії Верховної Ради УРСР внести на розгляд сесії Верховної Ради Української РСР в грудні 1990 року концепцію нової Конституції Української РСР.

**Голова Верховної Ради
Української РСР**

Л. КРАВЧУК

м. Київ,
24 жовтня 1990 року
№405-ХІІ

ПОСТАНОВА
ПРЕЗИДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР

**Про склад Комісії Верховної Ради Української РСР
з питань Союзного Договору**

Президія Верховної Ради Української РСР **постановляє:**

1. Схвалити склад Комісії Верховної Ради Української РСР з питань Союзного Договору:

КРАВЧУК Леонід Макарович — Голова Комісії.

ФОКІН Вітольд Павлович — заступник Голови Комісії.

ГРИНЬОВ Володимир Борисович — заступник Голови Комісії.

Члени Комісії:

БАГРОВ Микола Васильович — народний депутат Української РСР.

БІЛОБЛОЦЬКИЙ Микола Петрович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР у питаннях соціальної політики та праці.

ГУРЕНКО Станіслав Іванович — народний депутат Української РСР.

ДРАЧ Іван Федорович — народний депутат Української РСР.

ДУРДИНЕЦЬ Василь Васильович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР з питань зовнішньої і внутрішньої безпеки.

ЄВТУХОВ Василь Іванович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР з питань розвитку базових галузей народного господарства.

ЄМЕЦЬ Олександр Іванович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР у правах людини.

ЄЩЕНКО Валентина Миколаївна — секретар Комісії Верховної Ради УРСР у справах жінок, охорони сім'ї, материнства і дитинства.

ЗАЛУДЯК Микола Іванович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР у питаннях екології та раціонального природокористування.

КОЦЮБА Олександр Павлович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР у питаннях законодавства і законності.

КОРНЄЄВ Альберт Васильович — заступник Голови Комісії Верховної Ради УРСР з питань державного суверенітету, міжреспубліканських і міжнаціональних відносин.

ЛУК'ЯНЕНКО Левко Григорович — народний депутат Української РСР.

МОРОЗ Олександр Олександрович — секретар Комісії Верховної Ради УРСР з питань агропромислового комплексу.

ПАВЛИЧКО Дмитро Васильович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР у закордонних справах.

ПЕЧЕРОВ Андрій Васильович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР з питань планування, бюджету, фінансів і цін.

ПИЛИПЧУК Володимир Мефодійович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР з питань економічної реформи і управління народним господарством.

ФІЛЕНКО Володимир Пилипович — секретар Комісії Верховної Ради УРСР у правах людини.

ЧЕРЕП Валерій Іванович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР з питань будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства.

ШИШКІН Віктор Іванович — заступник Голови Комісії Верховної Ради УРСР у питаннях законодавства і законності.

ШУЛЬГА Микола Олександрович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР з питань державного суверенітету, міжреспубліканських і міжнаціональних відносин.

ЮХНОВСЬКИЙ Ігор Рафаїлович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР з питань народної освіти і науки.

ЯВОРІВСЬКИЙ Володимир Олександрович — Голова Комісії Верховної Ради УРСР з питань Чорнобильської катастрофи.

2. Склад Комісії Верховної Ради Української РСР з питань Союзного Договору внести на розгляд Верховної Ради Української РСР.

3. Затвердити групу наукових експертів з питань Союзного Договору (склад групи додається).

**Голова Верховної Ради
Української РСР**

Л. КРАВЧУК

м. Київ,
18 березня 1991 року
№841-ХІІ

ГРУПА **наукових експертів з питань Союзного Договору**

Василенко Володимир Андрійович — професор Київського державного університету, доктор юридичних наук.

Ємельянов Олександр Сергійович — народний депутат Української РСР, заступник Голови Державного комітету УРСР по економіці, доктор економічних наук, професор, член-кореспондент АН УРСР.

Козюбра Микола Іванович — завідувач кафедри теорії держави і права Київського державного університету, професор, доктор юридичних наук.

Кухар Валерій Павлович — віце-президент АН УРСР.

Мартиненко Петро Федорович — заступник директора Українського інституту міжнародних відносин, кандидат юридичних наук.

Мамутов Валентин Карлович — заступник директора Інституту економіки промисловості АН УРСР, академік АН УРСР.

Мацюк Анатолій Романович — керівник групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради УРСР, доктор юридичних наук.

Тацій Василь Якович — ректор Харківського юридичного інституту, доктор юридичних наук, професор.

Тихонова Євгенія Антонівна — професор Київського державного університету, доктор юридичних наук.

Юзьков Леонід Петрович — професор Київського державного університету, доктор юридичних наук.

ПОСТАНОВА
ПРЕЗИДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР

**Про проведення республіканської науково-практичної конференції
на тему “Концепція і принципи нової Конституції Української РСР”**

Президія Верховної Ради Української РСР **постановляє:**

1. Провести республіканську конференцію на тему “Концепція і принципи нової Конституції Української РСР” 18–20 квітня 1991 року в м. Києві (18 квітня — секційні, 19–20 квітня — пленарні засідання).
2. Затвердити склад оргкомітету по проведенню цієї конференції (додається).
3. Секретаріату Верховної Ради Української РСР і Раді Міністрів УРСР вирішити питання про забезпечення умов проведення конференції та видання її матеріалів.

**Голова Верховної Ради
Української РСР**

Л. КРАВЧУК

м. Київ,
18 березня 1991 року
№843-ХІІ

ОРГКОМІТЕТ
науково-практичної конференції
на тему “Концепція і принципи нової Конституції Української РСР”

Голова

Коцюба Олександр Павлович — Голова Комісії Верховної Ради Української РСР у питаннях законодавства і законності, кандидат юридичних наук.

Співголови

Бойко Віталій Федорович — Міністр юстиції Української РСР.

Бурчак Федір Глібович — член Комітету конституційного нагляду СРСР, завідуючий відділом у питаннях законодавства і правопорядку Секретаріату Верховної Ради УРСР, доктор юридичних наук.

Василенко Володимир Андрійович — професор Київського державного університету ім. Т.Г. Шевченка, доктор юридичних наук.

Гончаренко Владлен Гнатович — декан юридичного факультету Київського державного університету ім. Т.Г. Шевченка, доктор юридичних наук, професор.

Лукінов Іван Іларіонович — віце-президент АН УРСР, директор Інституту економіки АН УРСР, академік.

Мацюк Анатолій Романович — керівник групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради Української РСР, доктор юридичних наук.

Пехота Володимир Юлійович — Керуючий Справами Ради Міністрів Української РСР.

Тацій Василь Якович — ректор Харківського юридичного інституту ім. Ф.Е. Держинського, доктор юридичних наук, професор.

Хоменко Микола Григорович — Керівник Секретаріату Верховної Ради Української РСР.

Шемшученко Юрій Сергійович — директор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького АН УРСР, член-кореспондент АН УРСР.

Шишкін Віктор Іванович — заступник Голови Комісії Верховної Ради Української РСР у питаннях законодавства і законності, кандидат юридичних наук.

ЮЗЬКОВ Леонід Петрович — професор Київського державного університету ім. Т.Г. Шевченка, доктор юридичних наук.

В ч е н и й с е к р е т а р

Мурашин Геннадій Олександрович — заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького АН УРСР, кандидат юридичних наук.

С е к р е т а р

Шапоренко Іван Сидорович — головний консультант Комісії Верховної Ради Української РСР у питаннях законодавства і законності.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 18 лютого 1992 р. №91-р

Київ

Для заохочення розробників проекту Декларації про державний суверенітет України, Концепції та проекту нової Конституції України Василенка В.А., Козюбри М.І., Мацюка А.Р., Тихонової Є.А., **Юзькова Л.П.**, Мартиненка П.Ф. Мінторгу України виділити їм легкові автомобілі для придбання за рахунок власних коштів.

Прем'єр-міністр України

В. ФОКІН

Інд. 23



**РОЗПОРЯДЖЕННЯ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

**Про персональний склад Колегії
з питань правової політики Державної думи України**

Затвердити персональний склад Колегії з питань правової політики Державної думи України (додається).

Президент України

Л. КРАВЧУК

м. Київ,
7 квітня 1992 року
№51

ДОДАТОК
до Розпорядження
Президента України
№51 від 7 квітня 1992 року

**ПЕРСОНАЛЬНИЙ СКЛАД
Колегії з питань правової політики Державної думи України**

ЄМЕЦЬ Олександр Іванович — Державний радник України з питань правової політики — Голова Колегії

БОГОСЛОВСЬКА Інна Германівна — голова Ради фірми “Міжнародна юридична служба”

ВАСИЛЕНКО Володимир Андрійович — доктор юридичних наук, професор Київського університету ім. Т.Г. Шевченка

ГОНЧАРЕНКО Владлен Гнатович — доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Київського університету ім. Т.Г. Шевченка

ЗАКАЛЮК Анатолій Петрович — доктор юридичних наук, начальник Науково-дослідної лабораторії Української академії внутрішніх справ

МАРТИНЕНКО Петро Федорович — кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора Українського інституту міжнародних відносин

МАЦЮК Анатолій Романович — доктор юридичних наук, професор, керівник групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради України

РОМОВСЬКА Зорислава Василівна — доктор юридичних наук, професор Львівського університету ім. І. Франка

ТАЦІЙ Василь Якович — доктор юридичних наук, професор, ректор Української юридичної академії

ТИМЧЕНКО Іван Артемович — кандидат юридичних наук, Радник Президента України — Керівник юридичної служби Президента України

ХМЕЛЬКО Валерій Євгенович — доктор філософських наук, завідуючий відділом Республіканського науково-практичного соціологічного центру, Віце-президент Соціологічної асоціації України

ЧЕРНИШ Володимир Миколайович — заступник Міністра юстиції України

ШЕВЧЕНКО Ярослава Миколаївна — доктор юридичних наук, завідувача відділом цивільного і трудового права Інституту держави і права АН України

ЮЗЬКОВ Леонід Петрович — доктор юридичних наук, професор Київського університету ім. Т.Г. Шевченка



ПОСТАНОВА
ПРЕЗИДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Про головного редактора
та редакційну колегію журналу Верховної Ради України “Віче”**

Президія Верховної Ради України **постановляє:**

1. Погодитися з пропозицією Комісії з питань гласності та засобів масової інформації про затвердження головним редактором журналу “Віче” **Скрутня Ігоря Степановича**, який досі виконував ці обов’язки.

2. Встановити, що до редакційної колегії входять за посадою головний редактор, його заступники, відповідальний секретар.

Затвердити:

заступниками головного редактора

Карасійчука Євгена Павловича

Тетерука Станіслава Федоровича

відповідальним секретарем редакції

Марущак Світлану Михайлівну

членами редакційної колегії:

Гамана Віктора Пантелійовича — редактора відділу гуманітарних проблем;

Білоруса Олега Григоровича — доктора економічних наук, генерального директора Міжнародного інституту менеджменту, директора-організатора Інституту світової економіки і міжнародних відносин Академії наук України;

Василенка Володимира Андрійовича — доктора юридичних наук, професора міжнародного права Київського державного університету імені Т.Г. Шевченка;

Гаврилишина Богдана Дмитровича — почесного академіка Академії наук України, члена Виконавчого комітету Римського клубу, радника Президії Верховної Ради України;

Пилипчука Володимира Мефодійовича — голову Комісії Верховної Ради України з питань економічної реформи і управління народним господарством;

Поповича Мирослава Володимировича — доктора філософських наук, президента філософського товариства України;

Танюка Леоніда (Леся) Степановича — голову Комісії Верховної Ради України з питань культури та духовного відродження;

ЮЗЬКОВА Леоніда Петровича — доктора юридичних наук, професора Київського державного університету імені Т.Г. Шевченка.

**Голова Верховної Ради
України**

І. ПЛЮЩ

м. Київ,
30 квітня 1992 року
№2304-ХІІ



ПОСТАНОВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Про Голову Конституційного Суду України

Відповідно до статті 5 Закону України “Про Конституційний Суд України” Верховна Рада України **постановляє**:

Обрати ЮЗЬКОВА Леоніда Петровича Головою Конституційного Суду України.

Голова Верховної Ради
України

І. ПЛЮЩ

м. Київ,
1 липня 1992 року
№2529-ХІІ



РОЗПОРЯДЖЕННЯ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

**Про зміни у складі Колегії
з питань правової політики Державної думи України**

1. Вивести із складу Колегії з питань правової політики Державної думи України **ЮЗЬКОВА Леоніда Петровича** в зв'язку з обранням його Головою Конституційного Суду України.

2. Ввести до складу Колегії з питань правової політики Державної думи України **КАМПО Володимира Михайловича**.

Президент України

Л. КРАВЧУК

м. Київ,
16 вересня 1992 року
№143/92-рп



У К А З
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про Академію правових наук України

Виходячи з необхідності комплексного розвитку правової науки та створення наукових засад розбудови української державності, **постановляю:**

1. Прийняти пропозицію групи провідних учених і заснувати Академію правових наук України як вищу галузеву наукову установу.

2. Академія правових наук України є самоврядною організацією, що діє на основі Статуту, може мати у своєму складі науково-дослідні інститути, науково-практичні центри, навчальні заклади, лабораторії, інші установи для організації та проведення досліджень у галузі держави та права.

3. Основними завданнями Академії правових наук України є:
комплексний розвиток правової науки, проведення фундаментальних і прикладних досліджень у галузі держави та права;
наукове забезпечення правотворчої діяльності державних органів, вивчення та узагальнення механізмів реалізації актів законодавства;
визначення пріоритетних напрямів розбудови правової держави, наукове забезпечення здійснюваних реформ, підготовка практичних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади;
сприяння поширенню правової інформації, формуванню правосвідомості громадян, розвитку юридичної освіти в Україні;
узагальнення світового досвіду правового регулювання суспільних відносин;
інтеграція академічної, вузівської та галузевої правової науки з метою вироблення єдиної політики у цій сфері;
підтримка талановитих учених, сприяння науковій творчості молоді в галузі права.

4. Установити чисельність членів Академії правових наук України — 25 дійсних членів і 45 членів-кореспондентів.

5. Призначити ТАЦІЯ Василя Яковича президентом-організатором Академії правових наук України.

Затвердити дійсними членами-засновниками Академії правових наук України Бабія Б.М., Бурчака Ф.Г., Васильєва А.С., Воронову Л.К., Гончаренка В.Г., Грошового Ю.М., Закалюка А.П., Костицького М.В., Мамутова В.К., Рогожина А.Й., Семчика В.І., Сташица В.В., Тимченка І.А., Цветкова В.В., Цвіка М.В., Шемшученка Ю.С., **Юзькова Л.П.**

6. Перші вибори до Академії проводяться за Тимчасовим положенням про вибори до Академії правових наук України, що затверджується дійсними членами-засновниками Академії.

7. Кабінету Міністрів України здійснити необхідні заходи, пов'язані з організацією Академії правових наук України, фінансовим та матеріально-технічним забезпеченням її роботи, а також визначити перелік установ і закладів, що передаються Академії правових наук України.

Президент України

Л. КРАВЧУК

м. Київ,
23 липня 1993 року
№275/93



**ПОСТАНОВА
ПРЕЗИДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Про утворення Національної кодифікаційної комісії

З метою прискорення роботи по кодифікації українського законодавства та забезпечення скоординованості в її проведенні, залучення юридичної громадськості до обговорення проектів кодексів, здійснення їх належної правової експертизи Президія Верховної Ради України **постановляє**:

1. Утворити Національну кодифікаційну комісію та схвалити її склад (додається).
2. Доручити Національній кодифікаційній комісії розробити і внести на затвердження Президії Верховної Ради України Положення про цю комісію, Положення про галузеві експертні ради, Положення про термінологічну комісію та організувати їх роботу.
3. Організаційно-технічне забезпечення роботи Національної кодифікаційної комісії покласти на Управління справами Верховної Ради України.

**Голова Верховної Ради
України**

І. ПЛЮЩ

м. Київ,
12 квітня 1994 року
№4072-ХІІ

**СКЛАД
Національної кодифікаційної комісії**

БУРЧАК Федір Глібович — завідуючий юридичним відділом Секретаріату Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор (голова)

ГОЛОВАТИЙ Сергій Петрович — народний депутат України, кандидат юридичних наук

ГРОШОВИЙ Юрій Михайлович — професор Української юридичної академії, доктор юридичних наук

ДАЦЮК Владислав Володимирович — Генеральний прокурор України

ЄВГРАФОВ Павло Борисович — завідуючий державно-правовим відділом Верховної Ради Криму, кандидат юридичних наук

МАМУТОВ Валентин Карлович — директор Інституту економіко-правових досліджень АН України, доктор юридичних наук, професор

МАЦЮК Анатолій Романович — керівник групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор

ОНОПЕНКО Василь Васильович — Міністр юстиції України

ПІДОПРИГОРА Опанас Андронович — професор Київського університету, доктор юридичних наук

ТАЦІЙ Василь Якович — ректор Української юридичної академії, доктор юридичних наук, професор

ТИМЧЕНКО Іван Артемович — керівник юридичного управління Президента України і Кабінету Міністрів України, кандидат юридичних наук

ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович — директор Інституту держави і права АН України, доктор юридичних наук, професор

ЮЗЬКОВ Леонід Петрович — голова Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор



**РОЗПОРЯДЖЕННЯ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

Про Другий Світовий Конгрес українських юристів

1. Підтримати ініціативу Спілки юристів України, Асоціації українських правників та пропозиції Міжнародного організаційного комітету Світового Конгресу українських юристів щодо проведення у місті Києві 21–24 жовтня 1994 року Другого Світового Конгресу українських юристів.

2. Затвердити персональний склад Української організаційної комісії з підготовки та проведення Другого Світового Конгресу українських юристів (додається).

3. Кабінету Міністрів України забезпечити організаційну та фінансову підтримку проведення Другого Світового Конгресу українських юристів.

4. Рекомендувати керівникам підприємств, установ і організацій звільнити учасників Конгресу від роботи на дні його проведення зі збереженням середньої заробітної плати.

Президент України

Л. КУЧМА

м. Київ,
12 жовтня 1994 року
№145/94-рп

ЗАТВЕРДЖЕНО
Розпорядженням Президента України
від 12 жовтня 1994 року N 145/94-рп

СКЛАД
Української організаційної комісії з підготовки
та проведення Другого Світового Конгресу українських юристів

СТРЕТОВИЧ Володимир Миколайович — Голова постійної Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи, президент Організаційної комісії

БУТКЕВИЧ Володимир Григорович — Голова постійної Комісії Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин (за згодою)

ГОЛОВАТИЙ Сергій Петрович — президент Світового Конгресу українських юристів, народний депутат України (за згодою)

НЕЧИТАЙЛО Сергій Васильович — відповідальний секретар Асоціації українських правників, секретар Організаційної комісії (за згодою)

ПРИСТАЙКО Володимир Ілліч — радник Голови Служби безпеки України з правових питань

ПРИТИКА Дмитро Микитович — Голова Вищого арбітражного суду України (за згодою)

СТЕФАНЮК Володимир Сергійович — перший заступник Голови Верховного Суду України (за згодою)

СУМІН Володимир Олександрович — голова Співки юристів України (за згодою)

ТИМЧЕНКО Іван Артемович — Керівник Юридичного управління Адміністрації Президента України

ЧЕРНИШ Володимир Миколайович — перший заступник Міністра юстиції України

ЮЗЬКОВ Леонід Петрович — Голова Конституційного Суду України (за згодою)

Глава Адміністрації
Президента України

Д. ТАБАЧНИК



**ПОСТАНОВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України
(Конституційної Комісії)**

Верховна Рада України **постановляє:**

1. Затвердити Комісію з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційну Комісію) в такому складі:

Співголови Конституційної Комісії

КУЧМА Леонід Данилович — Президент України.

МОРОЗ Олександр Олександрович — Голова Верховної Ради України.

Секретар Конституційної Комісії

КОРНЄЄВ Альберт Васильович — керівник групи Адміністрації Президента України по зв'язках з Верховною Радою України, кандидат філософських наук.

Члени Конституційної Комісії

БІЛОУСЕНКО Василь Гордійович — суддя Верховного Суду України, голова ради суддів України.

БУРЧАК Федір Глібович — науковий консультант Президента України з правових питань, віце-президент Академії правових наук України, доктор юридичних наук.

БУТЕЙКО Антон Денисович — народний депутат України, кандидат юридичних наук.

БУТКЕВИЧ Володимир Григорович — народний депутат України, доктор юридичних наук.

БУТКО Ігор Пилипович — президент Фонду сприяння місцевому та регіональному самоврядуванню, доктор юридичних наук.

ВИСОЦЬКИЙ Володимир Болеславович — прокурор Рівненської області.

ГАЛЬЧИНСЬКИЙ Анатолій Степанович — радник Президента України з питань макроекономіки, доктор економічних наук.

ГМИРЯ Сергій Петрович — народний депутат України, кандидат історичних наук.

ГОЛОВАТИЙ Сергій Петрович — народний депутат України, кандидат юридичних наук.

ГОРИНЬ Микола Миколайович — голова Львівської обласної Ради народних депутатів.

ГРИНЬОВ Володимир Борисович — радник Президента України з питань регіональної політики, доктор фізико-математичних наук.

ДОВГАНЬ Сергій Васильович — народний депутат України.

ЄМЕЦЬ Олександр Іванович — народний депутат України.

ЗАЄЦЬ Іван Олександрович — народний депутат України.

КАРПОВ Олександр Миколайович — народний депутат України, кандидат історичних наук.

КОСАКІВСЬКИЙ Леонід Григорович — голова Київської міської Ради народних депутатів.

КОСОЛАПОВ Анатолій Григорович — народний депутат України.

КОСТИЦЬКИЙ Михайло Васильович — народний депутат України, доктор юридичних наук.

КУРАС Іван Федорович — Віце-Прем'єр-міністр України, академік, доктор історичних наук.

МАРЧЕНКО Володимир Романович — народний депутат України.

МАСЕЛЬСЬКИЙ Олександр Степанович — голова Харківської обласної Ради народних депутатів.

МОІСЕЄНКО Володимир Миколайович — народний депутат України.

ОМЕЛІЧ Віктор Семенович — народний депутат України.

ОНОПЕНКО Василь Васильович — Міністр юстиції України, кандидат юридичних наук.

ОСИКА Сергій Григорович — Міністр зовнішніх економічних зв'язків України, кандидат юридичних наук.

ПЕЙГАЛАЙНЕН Анатолій Володимирович — народний депутат України.

ПІДПАЛОВ Леонід Васильович — заступник Глави Адміністрації Президента України.

ПРИТИКА Дмитро Микитович — Голова Вищого арбітражного суду України, кандидат юридичних наук.

СИМОНЕНКО Петро Миколайович — народний депутат України.

СТЕФАНЮК Володимир Сергійович — перший заступник Голови Верховного Суду України.

СТРЕТОВИЧ Володимир Миколайович — народний депутат України, кандидат юридичних наук.

ТАБАЧНИК Дмитро Володимирович — Глава Адміністрації Президента України, кандидат історичних наук.

ТАЦІЙ Василь Якович — ректор Української юридичної академії, Президент Академії правових наук України, доктор юридичних наук.

ТЕРЕХОВ Володимир Павлович — письменник.

ТИМЧЕНКО Іван Артемович — керівник Юридичного управління Адміністрації Президента України, кандидат юридичних наук.

ТИТОВ Микола Ілліч — голова арбітражного суду Харківської області.

ШЕВЧЕНКО Володимир Іванович — заступник Генерального прокурора України.

ЮЗЬКОВ Леонід Петрович — Голова Конституційного Суду України, доктор юридичних наук.

2. Матеріально-технічне забезпечення Конституційної комісії покласти на Управління справами та Секретаріат Верховної Ради України.

3. Конституційна комісія припиняє свою діяльність після прийняття Конституції України або закінчення повноважень Верховної Ради України, а також Президента України.

**Голова
Верховної Ради України**

О. МОРОЗ

м. Київ,
10 листопада 1994 року
№231/94-ВР



**ПОСТАНОВА
ПРЕЗИДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

Про завершення формування Конституційного Суду України

Заслухавши інформацію Голови Конституційного Суду України Юзькова Л.П. про хід формування Конституційного Суду України, Президія Верховної Ради України **постановляє:**

1. Інформацію Голови Конституційного Суду України Юзькова Л.П. взяти до відома.

2. Постійним комісіям Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи та з питань законності і правопорядку внести пропозиції щодо частини персонального складу Конституційного Суду України, яка має обиратися Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України.

3. Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи разом з Головою Конституційного Суду України Юзьковим Л.П. подати до 1 січня 1995 року пропозиції щодо внесення необхідних змін і доповнень до Закону України “Про Конституційний Суд України” та прийняття інших законодавчих актів з метою створення необхідної правової основи для діяльності Конституційного Суду України.

4. Звернутися з пропозицією до Кабінету Міністрів України створити до 1 лютого 1995 року умови для функціонування Конституційного Суду України.

**Голова Верховної Ради
України**

О. МОРОЗ

м. Київ,
5 грудня 1994 року
№256/94-ПВ



**РОЗПОРЯДЖЕННЯ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

**Про науково-практичну конференцію
“Проблеми реформування державної влади:
конституційні та управлінські аспекти”**

1. Підтримати ініціативу Спілки юристів України щодо проведення у місті Києві 17–18 лютого 1995 року науково-практичної конференції “Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти” (далі — Конференція).
2. Затвердити персональний склад Організаційного комітету з підготовки та проведення Конференції (додається).
3. Кабінету Міністрів України забезпечити організаційну та фінансову підтримку проведення Конференції.
4. Рекомендувати керівникам установ та організацій звільнити учасників Конференції від роботи на дні її проведення зі збереженням середньої заробітної плати.

Президент України

м. Київ,
26 грудня 1994 року
№198/94-рп

Л. КУЧМА

ЗАТВЕРДЖЕНО
Розпорядженням Президента України
від 26 грудня 1994 р. №198/94-рп

СКЛАД

**Організаційного комітету з підготовки та проведення науково-практичної конференції
“Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти”**

СУМІН Володимир Олександрович — голова Спілки юристів України, голова Організаційного комітету

ГРИНЬОВ Володимир Борисович — Радник Президента України з питань регіональної політики

КАЛЬНИЙ Владислав Іванович — голова Київської міської колегії адвокатів (за згодою)

МАЦЮК Анатолій Романович — завідувач науково-експертного відділу Секретаріату Верховної Ради України (за згодою)

МЕДВЕДЧУК Віктор Володимирович — президент Спілки адвокатів України (за згодою)

ПРИТИКА Дмитро Микитович — Голова Вищого арбітражного суду України (за згодою)

СЕЛІВАНОВ Анатолій Олександрович — професор Київського національного університету імені Т. Шевченка (за згодою)

СТЕФАНЮК Володимир Сергійович — перший заступник Голови Верховного Суду України (за згодою)

СТРЕТОВИЧ Володимир Миколайович — голова Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи (за згодою)

ТАЦІЙ Василь Якович — ректор Української державної юридичної академії (за згодою)

ЧЕРНИШ Володимир Миколайович — перший заступник Міністра юстиції України

ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович — директор Інституту держави і права Національної академії наук України (за згодою)

ШИШКІН Віктор Іванович — народний депутат України (за згодою)

ЮЗЬКОВ Леонід Петрович — Голова Конституційного Суду України (за згодою).

Глава Адміністрації
Президента України

Д. ТАБАЧНИК



ПОСТАНОВА

від 2 березня 1995 р. №157
Київ

Про похорон Голови Конституційного Суду України Л.П. ЮЗЬКОВА

Президія Верховної Ради України і Кабінет Міністрів України **постановляють:**

1. Для організації похорон Голови Конституційного Суду України Юзькова Л.П. утворити комісію в складі: Ткаченка О.М. (голова комісії), Кураса І.Ф., Стретовича В.М., Бондаренка Г.І., Теренчука П.Д., Селівона М.Ф., Яворського А.С., Стефанюка В.С., Скопенка В.В.

2. Поховати Л.П.Юзькова на Байковому кладовищі.

Київській міській державній адміністрації спорудити на могилі Л.П. Юзькова надгробок вартістю 150 млн карбованців.

3. Витрати, пов'язані з похороном Л.П. Юзькова, прийняти за рахунок держави.

4. Видати одноразову допомогу вдові померлого Л.П. Юзькова Юзьковій Галині Никифорівні в розмірі 40 млн карбованців.

5. Міністерству фінансів України профінансувати витрати, зазначені в пунктах 2, 3 і 4 цієї постанови, за рахунок резервного фонду Кабінету Міністрів України.

**Голова Верховної Ради
України**

О. МОРОЗ

**Прем'єр-міністр
України**

В. МАСОЛ

Інд. 28



У К А З
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про нагородження Почесною відзнакою Президента України

За значний особистий внесок у розвиток правових засад Української державності
постановляю:

Нагородити Почесною відзнакою Президента України

СУМІНА Володимира Олександровича — колишнього голову Спілки юристів України (помертно).

ЮЗЬКОВА Леоніда Петровича — колишнього голову Конституційного Суду України, доктора юридичних наук, академіка Академії правових наук України (помертно).

Президент України

Л. КУЧМА

м. Київ,
7 жовтня 1995 року
№922/95



У К А З
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про відзначення 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова

З метою вшанування пам'яті видатного українського вченого-правознавця, першого Голови Конституційного Суду України Юзькова Леоніда Петровича та з нагоди відзначення у 2008 році 70-річчя від дня його народження **постановляю**:

1. Кабінету Міністрів України:

1) утворити за участю Академії правових наук України Організаційний комітет з підготовки та проведення заходів з відзначення 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова і затвердити його персональний склад;

2) забезпечити розроблення Організаційним комітетом і затвердити план заходів з підготовки та відзначення 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова, передбачивши, зокрема:

видання зібрання вибраних праць Л.П. Юзькова;

проведення науково-практичних конференцій, круглих столів та семінарів, присвячених діяльності Л. П. Юзькова;

випуск в обіг поштової марки і конверта, присвячених 70-річчю від дня народження Л.П. Юзькова, та здійснення спеціального погашення поштової марки.

2. Кабінету Міністрів України разом із Київською міською державною адміністрацією вирішити в установленому порядку питання щодо встановлення на будинку по вулиці Панаса Мирного у місті Києві, де в 1992–1995 роках мешкав Л.П. Юзьков, меморіальної дошки.

3. Державному комітету телебачення та радіомовлення України забезпечити широке висвітлення заходів, пов'язаних із відзначенням 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова, організувати тематичні радіо- та телепередачі, присвячені його життю та діяльності.

Президент України

В. ЮЩЕНКО

м. Київ,
27 червня 2007 року
№572/2007



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 9 січня 2008 р. №11-р
Київ

**Про заходи з підготовки та відзначення 70-річчя
від дня народження Л.П. Юзькова**

1. Утворити Організаційний комітет з підготовки та відзначення 70-річчя від дня народження видатного вченого-правознавця, першого Голови Конституційного Суду України Л.П. Юзькова у складі згідно з додатком.

Дозволити голові Організаційного комітету вносити у разі потреби зміни до його складу.

2. Затвердити план заходів з підготовки та відзначення 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова, що додається.

3. Центральним і місцевим органам виконавчої влади та Національній академії наук разом з Організаційним комітетом з підготовки та відзначення 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова забезпечити виконання плану заходів, затвердженого цим розпорядженням, у межах відповідних бюджетних призначень та за рахунок інших джерел.

Прем'єр-міністр України

Ю. ТИМОШЕНКО

Інд. 31

СКЛАД
Організаційного комітету з підготовки та відзначення 70-річчя
від дня народження Л.П. Юзькова

ОНІЩУК Микола Васильович — Міністр юстиції, голова Оргкомітету

ЄМЕЛЬЯНОВА Інна Іванівна — заступник Міністра юстиції, заступник голови Оргкомітету

ДОМБРОВСЬКИЙ Іван Петрович — суддя Конституційного Суду України (за згодою)

КАМПО Володимир Михайлович — суддя Конституційного Суду України (за згодою)

КОЛОС Михайло Іванович — суддя Конституційного Суду України (за згодою)

ЛЯШКО Олег Валерійович — народний депутат України (за згодою)

НЕТУДИХАТА Леонід Іванович — заступник Міністра транспорту та зв'язку

ПРУТНІК Едуард Анатолійович — Голова Держкомтелерадіо

РУДИК Сергій Ярославович — заступник голови Київської міськдержадміністрації

СЕЛІВАНОВ Анатолій Олександрович — завідувач відділу зв'язків з органами правосуддя апарату Верховної Ради України (за згодою)

СКОМОРОХА Віктор Єгорович — суддя Конституційного Суду України у відставці (за згодою)

ТАЦІЙ Василь Якович — президент Академії правових наук, ректор Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого (за згодою)

ТИМЧЕНКО Іван Артемович — суддя Конституційного Суду України у відставці (за згодою)

ЧЕБОТАР Сергій Іванович — начальник Управління з питань діяльності органів юстиції та правоохоронних органів Секретаріату Кабінету Міністрів України.

ЗАТВЕРДЖЕНО

розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 9 січня 2008 р. №11-р

ПЛАН
заходів з підготовки та відзначення у 2008 році 70-річчя
від дня народження Л.П. Юзькова

1. Організувати та забезпечити проведення:

урочистостей з нагоди 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова у м. Києві, Харкові і Хмельницькому за участю посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників громадських організацій, видатних діячів культури і науки.

МКТ, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Київська міська, Харківська та Хмельницька обласні держадміністрації.
Січень;

у загальноосвітніх і позашкільних навчальних закладах освітньо-виховних та інформаційно-просвітницьких заходів з вшанування пам'яті Л.П. Юзькова, а також у вищих навчальних закладах, зокрема у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, науково-практичних конференцій, засідань за круглим столом і семінарів, присвячених його науковій та громадській діяльності, за участю науковців, політичних і громадських діячів.

МОН, МКТ, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.
До 28 січня;

на базі Хмельницького університету управління та права Всеукраїнської конференції “Проблеми становлення і розвитку конституційної держави в Україні”.

МОН, Національна академія наук, Хмельницька облдержадміністрація.
Січень — березень;

у Національній бібліотеці імені В.І. Вернадського виставки видань наукових праць Л.П. Юзькова.

МКТ, МОН.
Січень — березень.

2. Забезпечити висвітлення в засобах масової інформації заходів з вшанування пам'яті Л.П. Юзькова.

Держкомтелерадіо, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.
Січень.

3. Установити меморіальні дошки на будинку по вулиці Панаса Мирного у м. Києві, де протягом 1992–1995 років проживав Л.П. Юзьков, на одному з корпусів Київського на-

ціонального університету імені Тараса Шевченка, Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого та Хмельницького університету управління та права.

Київська міська, Харківська та Хмельницька обласні держ-
адміністрації.

До 28 січня.

4. Випустити та ввести в обіг художній немаркований конверт, присвячений пам'яті Л.П. Юзькова, з нагоди 70-річчя від дня його народження.

Мінтрансв'язку.

До 28 січня.

5. Організувати починаючи з 2008 року роботу літньої школи сучасного конституціоналізму для студентів та аспірантів вищих навчальних закладів на базі Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого, забезпечивши фінансування за рахунок коштів відповідних міжнародних програм.

МОН за участю інститутів громадянського суспільства.



ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 26.12.2007 р. №1728

Київ

Про встановлення меморіальної дошки Юзькову Леоніду Петровичу

На виконання п. 2 Указу Президента України від 27.06.2007 №572/2007 року “Про відзначення 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова” з метою вшанування пам’яті видатного українського вченого-правознавця, першого Голови Конституційного Суду України Юзькова Леоніда Петровича, відповідно до Положення про порядок найменування об’єктів міського підпорядкування, вшанування пам’яті видатних діячів і подій, встановлення пам’ятних знаків у м. Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 29.04.2004 №206/1416, та враховуючи протокол №4 комісії з питань найменувань та пам’ятних знаків виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) від 26.09.2007:

1. Встановити меморіальну дошку видатному українському вченому-правознавцю, першому Голові Конституційного Суду України Юзькову Леоніду Петровичу на будинку №27 по вулиці Панаса Мирного.

2. Головному управлінню охорони культурної спадщини забезпечити виготовлення та встановлення меморіальної дошки, зазначеної у п. 1 цього розпорядження.

3. Першому заступникові голови Київської міської державної адміністрації Басу Д.Я. прийняти рішення щодо висвітлення в засобах масової інформації змісту цього розпорядження.

4. Контроль за виконанням цього розпорядження покласти на заступника голови Київської міської державної адміністрації Журавського В.С. та заступника голови Київської міської державної адміністрації Рудика С.Я.

Голова

Л. ЧЕРНОВЕЦЬКИЙ

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ ПОКАЖЧИК
наукових праць Л. Юзькова
(1968–1995 рр.)

Автореферати дисертацій:

Юзьков Л.П. Система исполнительно-распорядительных органов местных Советов Украинской ССР и основные направления ее совершенствования: Автореферат дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: (711) / Київ нац. ун-т ім. Тараса Шевченка.— К., 1968.— 20 с.— Библиогр.: с. 20.

Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма: Автореферат дисс. на соискание учен. степени д-ра. юрид. наук.— К., 1983.

Монографії, збірники, брошури:

Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л.П. Юзьков.— К.: Вища шк., 1983.— 156 с.— Библиогр.: с. 144–155.

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

Юзьков Л.П. Виступ Голови Конституційного Суду України Л. Юзькова // Перший Світовий Конгрес українських юристів (Київ, 18–23 жовтня 1992 р.): [Матеріали та документи / Ред.-упоряд.: А. Олексюк; Укр. Правнича Фундація].— К., 1994.— С. 32–38.

Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України / Л. Юзьков // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під ред. С. Головатого.— Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— К., 1995.— С. 7–12.

Юзьков Л.П. Відповіді на запитання // Перший Світовий Конгрес українських юристів (Київ, 18–23 жовтня 1992 р.): [Матеріали та документи / Ред.-упоряд.: А. Олексюк; Укр. Правнича Фундація].— К., 1994.— С. 56–57.

Юзьков Л.П. XXV съезд КПСС о дальнейшем развитии и совершенствовании советской демократии / Л.П. Юзьков.— К., 1976.— 31 с. (О-во “Знание” УССР. Б-ка в помощь лектору “Решения XXV съезда КПСС — в жизнь”).

Юзьков Л.П. XXV з'їзд КПРС про зростання ролі радянської держави і права в період розвинутого соціалізму: Лекція, прочитана слухачам ВПШ при ЦК Компартії України / Л.П. Юзьков.— К., 1976.— 44 с.

Юзьков Л.П. XXV з'їзд КПРС про зростання ролі держави і права в умовах розвинутого соціалізму / Л.П. Юзьков.— К.: Політвидав України, 1976.— 65 с. (Ін-т історії партії при ЦК Компартії України).— Бібліогр. посилання в підрядк. приміт.

Юзьков Л.П. Загальний огляд проекту Конституції України / Л.П. Юзьков // Антологія української юридичної думки.— Т. 9: Юридична наука радянської доби.— К., 2004.— С. 341–347.

Юзьков Л.П. Конституционные основы политической системы советского общества: Лекция, прочитанная на межреспубликанских курсах повышения квалификации партийных и советских работников ВПШ при ЦК Компартии Украины / Л.П. Юзьков.— К., 1978.— 22 с.

Юзьков Л.П. Конституция Советской Украины / Л.П. Юзьков.— К.: Политиздат Украины, 1984.— 24 с.

Юзьков Л.П. Механізм радянського державного управління / Л.П. Юзьков.— К., 1974.— 48 с. (Т-во “Знання” УРСР. Серія XII, Юридична. №3).

Цветков В.В. Наука управління і місцеві ради / В.В. Цветков, Л.П. Юзьков, О.Ф. Фрицький.— К.: Вища шк., 1970.— 439 с.— Бібліогр. до розділів: с. 423–437 і в під-рядк. приміт.

Юзьков Л.П. Організація роботи виконкомів місцевих рад / Л.П. Юзьков.— К., 1984.

Юзьков Л.П. Основи суспільного ладу СРСР / Л.П. Юзьков.— К.: Політвидав України, 1978.— 41 с.

Юзьков Л.П. Политическая система развитого социализма / О-во “Знание” УССР; Л.П. Юзьков, А.Д. Крупчан.— К., 1979.— 24 с. (Б-ка в помощь лектору “Основной закон СССР”).

Юзьков Л. Проект нової Конституції України (в редакції від 1 липня 1992 року), ви-несений на всенародне обговорення // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під ред. С. Головатого.— Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— К., 1995.— С. 13–22.

Юзьков Л. Проект нової Конституції України (в редакції від 27 травня 1993 року) після всенародного обговорення // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під ред. С. Головатого.— Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— К., 1995.— С. 23–30.

Юзьков Л. Проект нової Конституції України (в редакції від 26 жовтня 1993 року) після обговорення на сесії Верховної Ради України у вересні — жовтні 1993 року // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під ред. С. Головатого.— Кн.: Документи, коментарі, статті.— К., 1995.— С. 31–35.

Юзьков Л.П. Ради — органи справжнього народовладдя / Л.П. Юзьков, М.І. Корнієнко, В.Ф. Погорілко.— К.: Наук. думка, 1988.— 144 с. (Наук-попул. літ.).— Бібліогр. в приміт.: с. 139–143.

Юзьков Л.П. Радянське соціалістичне народовладдя / Л.П. Юзьков.— К., 1974.— 17 с. (Т-во “Знання” УРСР. На допомогу лектору).

Юзьков Л.П. Соціалістичне самоврядування.— К., 1989.

Юзьков Л.П. Соціальний і державно-правовий аспекти управління / Л.П. Юзьков.— К., 1972.— 48 с. (Т-во “Знання” УРСР. Сер. 1, №8: Школа госп. управління).

Статті в періодичних виданнях:

Юзьков Л.П. Народовладдю — надійну правову основу: Про необхідність принципово нових Конституції СРСР і Конституції УРСР / Л.П. Юзьков // Під прапором ленінізму.— 1990.— №10.— С. 32–37.

Юзьков Л. Конституційні закони: утвердження концепції і становлення практики // Радянське право.— 1991.— №5.— С. 9–14.

Юзьков Л.П. Підкорятися закону — щоб бути вільним: Україна, сходження до суверенітету / Л.П. Юзьков // Комуніст України.— 1991.— №7.— С. 14–22.

Юзьков Л.П. Жити за власною Конституцією: [Бесіда з професором Київського університету Л.П. Юзьковим] // Наука і суспільство.— 1991.— №9.— С. 3–6.

Новій Україні — нову конституцію: [Бесіда за круглим столом // В.А. Василенко, А.Р. Мацюк, Л.П. Юзьков] // Політика і час.— 1992.— №1.— С. 20–125.

Тихонова Є. Конституція юридична і фактична / Є. Тихонова, Л. Юзьков // Право України.— 1992.— №1.— С. 9–10, 31.

Юзьков Л.П. Основні положення проекту нової Конституції України / Л.П. Юзьков // Розбудова держави.— 1992.— №5.— С. 36–39.

Юзьков Л.П. На сторожі правових засад держави: [Бесіда з Головою Конституційного Суду Л.П. Юзьковим] // Політика і час.— 1992.— №9–10.— С. 8–10.

Юзьков Л.П. Осуспільнення держави: Новий проект Конституції України / Л.П. Юзьков // Молодь України.— 1992.— 24 вересня.

Юзьков Л.П. Юридичні аспекти проекту нової Конституції України / Л.П. Юзьков // Право України.— 1992.— №10.— С. 3–5.

Юзьков Л.П. Конституційно-правові основи виконавчої влади в Україні / Л.П. Юзьков // Вісник Академії правових наук України.— 1993.— №1.— С. 69–73.

Юзьков Л.П. Виконавча влада у механізмі реалізації державної влади / Л.П. Юзьков // Юридичний вісник.— 1994.— №4.— С. 6–8.

Юзьков Л. Парламентаризм і демократія — поняття синонімічні / Л. Юзьков, Н. Мяловицька // Віче.— 1994.— №6.— С. 154–157.— Рец. на кн.: Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм.— К.: Основи, 1993.— 143 с.

Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура / Л. Юзьков // Юридический вестник.— 1996.— №1.— С. 28–29.

Рукописи:

Юзьков Л.П. Введення в дію прийнятих законів — завершальна стадія законотворчого процесу: [Машинопис].— 6 с.— [Фонд Правничої бібліотеки Української Правничої Фундації].

Юзьков Л.П. Конституційний процес в Україні: Основні віхи і процедура завершення: [Машинопис].— 7 с.— [Фонд Правничої бібліотеки Української Правничої Фундації].

Юзьков Л.П. Конституційний процес в Україні: Основні віхи і процедура завершення: [Рукопис, с. 1–10; машинопис, с. 11–17]. — [Фонд Правничої бібліотеки Української Правничої Фундації].

Матеріали до бібліографії Л. Юзькова, статті

про його наукову та громадсько-політичну діяльність:

Академія правових наук України // Юридична енциклопедія: В 6 т.— Т. 1.— А–Г.— К., 1998.— С. 70–71.

Бібліографія праць Л.П. Юзькова.— В кн.: Конституціоналізм Леоніда Юзькова (спроба системного аналізу).— В кн.: Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М. Олуйка.— Ч. 2.— Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008.— С. 349–351.

Вшанування пам'яті Леоніда Юзькова // Вісник Конституційного Суду України.— 2008.— №1.

Кампо В. Конституційні університети професора Леоніда Юзькова // Вісник Конституційного Суду України.— 2008.— №1.

Кампо В. Уроки конституціоналіста // Журнал “Український юрист”.— 2008.— №5 (65).

Кампо В. Великий конституціоналіст // Вісник Асоціації правників України.— 2008.— №9 (33).

Головатий С. Конституційний архітектор: мрійник і реаліст: [Про Л.П. Юзькова] / С. Головатий // Конституція незалежної України: У 3 кн.— Кн. 1: Документи, коментарі, статті.— К., 1995.— С. VI–VIII.

Конституційна комісія Верховної Ради України // Юридическая энциклопедия: В 6 т.— Т. 3: К–М.— К., 2001.— С. 273.

Корнієнко М. Визначний конституціоналіст-реформатор: [До 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова] / М. Корнієнко // Вісник Конституційного Суду України.— 2007.— №6.— С. 85–86.

Пам'яті Юзькова Леоніда Петровича // Закон і бізнес.— 1995.— №10.— С. 2.

Селіванов А.О. Конституційні ідеї професора Леоніда Юзькова і сучасність // *Голос України*.— 2008.— 25 січня.

Сінкевич О., Белинська А. Конституційно-правові засади в наукових позиціях та працях Л.П. Юзькова // *Право України*.— 2008.— №3.— С. 126–128.

Стецюк П.Б. Конституціоналізм Леоніда Юзькова (спроба системного аналізу).— В кн.: *Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М. Олуйка.— Ч. 1.— Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008.— С. 217–221.*

Стрижак А. Талановитий вчений, юрист, педагог: [До 70-річчя від дня народження Л.П. Юзькова] / А. Стрижак // *Вісник Конституційного Суду України*.— 2007.— №6.— С. 82–84.

Тимченко І. Леоніду Юзькову виповнилося б 60 / І. Тимченко // *Вісник Конституційного Суду України*.— 1998.— №1.— С. 39–40.

Леонід Петрович Юзьков // *Вісник Академії правових наук України*.— 1995.— №3.— С. 178–179.

Юзьков Леонід Петрович: [Некролог] // *Правничі вісті: Бюлетень Української Правничої Фундації*.— 1995.— №2.— С. 14.— Текст укр., англ.

Юзьков Леонід Петрович // *Хто є хто в українській політиці: Довідник: Інформація за станом на 1 вересня 1993 року*.— К., 1993.— С. 203.

Юзьков Леонід Петрович // *Юридична енциклопедія: В 6 т.— Т. 6: Т–Я*.— К., 2004.— С. 465.

ПЕРЕЛІК
публікацій, повідомлень ЗМІ
з приводу 70-річного ювілею Л.П. Юзькова

№ п/п	Дата	Автор	Заголовок статті, повідомлення	Назва ЗМІ
1	19–25.01. 2008	Андрій Стрижак, Голова Конституційного Суду України	Морально-правовий імператив / 28 січня 2008 р. видатному українському вченому-правознавцю Л.П. Юзькову виповнилося б 70 років	Газета “Юридичний вісник України”
2	25.01.2008	Анатолій Селіванов, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України	Конституційні ідеї професора Леоніда Юзькова і сучасність	Газета “Голос України”
3	26.01– 1.02.2008	Володимир Кампо, суддя Конституційного Суду України	Він був першим. Леонід Юзьков – ідеолог та практик українського конституціоналізму	Газета “Закон і бізнес”
4	28.01.2008	Прес-служба міністерства юстиції	Фоторепортаж: Урочистості з нагоди 70-річчя від дня народження першого Голови КСУ Л.П. Юзькова (1938–1995)	Офіційний сайт міністерства юстиції
5	29.01.2008	Прес-служба КСУ	Фундатору української Конституції – 70 років	Офіційний сайт Конституційного Суду України
6	29.01.2008	Редакція газети	Пам’ять	“Голос України”
7	29.01.2008	Укрінформ	У КСУ вшанували пам’ять видатного українського вченого-правознавця, фундатора української Конституції Леоніда Юзькова	Інформаційне агентство “Укрінформ”
8	29.01.2008	Редакція газети	У КСУ вшанували пам’ять видатного українського вченого-правознавця	Газета “Хрещатик”
9	29.01.2008	Інформаційне управління Верховної Ради України	Комітет з питань культури і духовності рекомендує парламенту прийняти в цілому проекти постанов про відзначення 70-річчя з дня народження Леоніда Юзькова	Офіційний сайт Верховної Ради України

10	29.01.2008	Михайло Савчин, к.ю.н., доцент, зав. кафедри Закарпатського державного університету (м. Ужгород)	Піонер вітчизняного конституціоналізму	Газета “Правовий тиждень”
11	30.01.2008	За матеріалами прес-служби КСУ підготувала Любомира Коваль	Пам’яті фундатора української Конституції	Газета “Урядовий кур’єр”
12	2–8.02.08	Редакція газети	З полум’ям у серці. Фундатору української Конституції – 70 років	Газета “Закон і бізнес”
13	5.02.2008	Кореспондент Олексій Насадюк	Посвящається 70-літтю Леоніда Юзькова	Газета “Юридическая практика”
14	4.03.2008	Кореспондент Надія Сміян	“Полководець без війська”, – так жартував про себе перший Голова КС Леонід Юзьков	Газета “Голос України”
15	4.03.2008		Завтра состоится торжественное открытие мемориальной доски Леониду Юзькову	Офіційний сервер Харківської міської ради
16	5.03.2008		У Харкові встановили меморіальну дошку першому Голові КСУ Л.Юзькову	Офіційний сервер Харківської міської ради
17	13.03.2008	Кореспондент Антон Лебедев	Отец украинской Конституции	Газета “Вечерний Харьков”
18	15.03.2008	Кореспондент Ірина Нагребецька	Велика літера Основного Закону	Газета “Урядовий кур’єр”
19	15.03.2008	Кореспондент Михайло Василеський	Увічнено пам’ять про “архітектора” української Конституції	Газета “День”
20	15–21.03.2008	Журналіст Федір Ілляк	Увічнена пам’ять юриста // Урочисте зібрання, присвячене пам’яті вченого-правознавця, конституціоналіста, першого Голови КСУ – Леоніда Петровича Юзькова, пройшло у Київському національному університеті ім. Т. Шевченка	Газета “Юридичний вісник України”

ІНФОРМАЦІЯ про авторів праць збірки

Баймуратов Михайло Олександрович, професор, завідувач кафедри правознавства економіко-правового факультету Маріупольського державного гуманітарного університету, доктор юридичних наук

Барабаш Юрій Григорович, доцент, завідувач кафедри конституційного права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук

Бринцев Василь Дмитрович, заступник Голови Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Буравльов Іван Іванович, науковий консультант судді Конституційного Суду України, заслужений юрист України

Гаврилюк Руслана Олександрівна, докторантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, кандидат юридичних наук, доцент

Годованець Володимир Федорович, науковий консультант судді Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук

Головін Анатолій Сергійович, суддя Конституційного Суду України, заслужений юрист України

Екхардт Кшиштоф, проректор Вищої школи адміністрації і управління в Перемишлі (Республіка Польща), доктор права

Кампо Володимир Михайлович, суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Колісник Віктор Павлович, професор кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук

Корнієнко Микола Іванович, суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Лилак Дмитро Дмитрович, суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Маркуш Марія Андріївна, суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Марцеляк Олег Володимирович, професор кафедри конституційного та міжнародного права Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук

Музика-Стефанчук Оксана Анатоліївна, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

Оніщук Микола Васильович, Міністр юстиції України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Орзіх Марко Пилипович, завідувач кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії, доктор юридичних наук, професор

Пацурківський Петро Станіславович, декан юридичного факультету, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, доктор юридичних наук, професор

Приходько Христина Вікторівна, завідувач кафедри муніципального права Академії муніципального управління, кандидат юридичних наук

Савчин Михайло Васильович, радник Голови Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент

Сергієнко Наталія Миколаївна, завідувачка Науково-аналітичного відділу порівняльних досліджень Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук

Скомороха Віктор Єгорович, суддя, Голова Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Скрипнюк Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України

Сліденко Ігор Дмитрович, доцент кафедри правознавства Маріупольського державного гуманітарного університету, кандидат юридичних наук

Ставнічук Марина Іванівна, секретар Національної конституційної ради, заступник Глави Секретаріату Президента України — Представник Президента України у Конституційному Суді України та Центральній виборчій комісії України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Стецюк Петро Богданович, суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент, доктор права, заслужений юрист України

Стрижак Андрій Андрійович, Голова Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Тацій Василь Якович, ректор Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, президент Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України

Тихий Віктор Павлович, суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України

Фрицький Олег Федорович, професор кафедри конституційного та міжнародного права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук

Шевчук Станіслав Володимирович, професор кафедри публічного права Міжнародного Соломонового Університету, кандидат юридичних наук, докторант Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого

Шемшученко Юрій Сергійович, директор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, академік НАН України

Шишкін Віктор Іванович, суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України

ЗМІСТ

Біографія Л. Юзькова	3
До читачів (А. Стрижак)	5
Від російських друзів (М. Бондар)	6
Від упорядників (В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк)	7

Розділ І.

НА ШЛЯХУ ДО УКРАЇНСЬКОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕРЖАВИ

8

1. Доктрина українського конституціоналізму Л. Юзькова	
Верховенство Конституції і конституційність законів	9
Від Декларації про державний суверенітет України до концепції нової Конституції України	11
Конституційно-правові основи виконавчої влади в Україні	15
Конституція юридична і фактична (у співав. з Є. Тихоною)	18
Проект нової Конституції України (в редакції від 1 липня 1992 року), винесений на всенародне обговорення	22
2. Конституційні ідеї Л. Юзькова і сучасність	
<i>Стрижак А.</i>	
Основний Закон для українського народу — громадян України всіх національностей	29
<i>Маркуш М.</i>	
Фундаментальний вклад професора Л. Юзькова в теорію та практику сучасного конституціоналізму в Україні	32
<i>Орзіх М.</i>	
Конституційні ідеї Л. Юзькова та європейський вимір конституційно-реформаторських перспектив в Україні	38
<i>Приходько Х.</i>	
Погляди проф. Л. Юзькова як методологічна та ідеологічна основа конституційного процесу (самостійного виду юридичного процесу)	44
<i>Скомороха В.</i>	
Новітній конституційний процес в Україні у працях професора Л. Юзькова	50
<i>Стецюк П.</i>	
Конституціоналізм Л. Юзькова (спроба системного аналізу)	60
<i>Фрицький О.</i>	
Вчений. Державник. Особистість	65
<i>Шемшученко Ю.</i>	
Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні	67

Розділ ІІ.

МОДЕРНА І ПОСТМОДЕРНА ДОКТРИНИ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ НА РУБЕЖІ ХХ–ХХІ ст.

73

1. Доктрина конституційного ладу України	
<i>Головін А., Годованець В.</i>	
Рада національної безпеки і оборони України — деякі питання конституційного статусу	74
<i>Кампо В.</i>	
Українська доктрина верховенства права: проблеми становлення і розвитку	85

<i>Колісник В.</i>	
Деякі проблеми чинної української Конституції	101
<i>Марцеляк О.</i>	
Принципи виборів народних депутатів України (еволюція загальнотеоретичної та конституційної доктрини).....	107
<i>Онисьук М.</i>	
Система стримувань і противаг у незалежній Українській державі: досвід, проблеми, перспективи.....	115
<i>Савчин М.</i>	
Нормативна природа конституції та конституційний правопорядок.....	131
<i>Скритнюк О.</i>	
Соціальна держава на сучасному етапі: конституційні основи, принципи та шляхи побудови в Україні.....	148
<i>Ставнійчук М.</i>	
Сучасний стан і проблеми розвитку конституційного процесу в Україні	156
2. Доктрина місцевого самоврядування в Україні	
<i>Тацій В.</i>	
Регіональні та самоврядні чинники в конституційно-правовому регулюванні суспільних відносин в Україні	165
<i>Баймуратов М.</i>	
Місцеве самоврядування як феномен сучасного українського конституціоналізму: основні параметри	172
<i>Корнієнко М.</i>	
Особливості здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в містах Києві та Севастополі, його конституційні гарантії	178
3. Доктрина конституційної юстиції	
<i>Барабаш Ю.</i>	
Інституційний механізм забезпечення соціально-економічних прав громадян України.....	184
<i>Бринцев В., Буравльов І.</i>	
Конституційність і законність як процесуальні інститути судового контролю: співвідношення і розмежування	190
<i>Лилак Д.</i>	
До питання конституційності законів про внесення змін до Конституції України.....	206
<i>Тихий В.</i>	
Правова природа, повноваження, рішення та висновки Конституційного Суду України.....	215
<i>Шевчук С.</i>	
До питання нормативності актів Конституційного Суду України	229
<i>Шишкін В.</i>	
Процедура звернення до Конституційного Суду України.....	238
4. Українська доктрина і зарубіжний конституціоналізм	
<i>Екхардт К., Стецюк П.</i>	
Президент Республіки Польща як гарант безперервності державної влади.....	249
<i>Музика-Стефанчук О.</i>	
Моделі бюджетного федералізму розвинутих країн: проблеми конституційно-бюджетних відносин.....	260
<i>Пацурківський П., Гаврилюк Р.</i>	
Порівняльний аналіз правових позицій конституційних судів ФРН, РФ та України з питань оподаткування.....	268

Сергієнко Н.

Роль органів конституційної юрисдикції європейських держав у механізмі імплементації норм міжнародного права277

Сліденко І.

До питання про феноменологію конституційного контролю у США290

ДОДАТКИ

Додаток 1. Офіційні документи.299

Додаток 2. Бібліографічний показник наукових праць Л. Юзькова (1968–1995 рр.)335

Додаток 3. Перелік публікацій, повідомлень ЗМІ про Л. Юзькова з нагоди 70-річчя з дня його народження.339

Додаток 4. Інформація про авторів праць збірки.341

СОДЕРЖАНИЕ

Биография Л. Юзькова	3
К читателям (А. Стрижак)	5
От российских друзей (Н. Бондарь)	6
От составителей (В. Брынцев, В. Кампо, П. Стецюк).....	7

Раздел I.

НА ПУТИ К УКРАИНСКОМУ КОНСТИТУЦИОННОМУ ГОСУДАРСТВУ

1. Доктрина украинского конституционализма Л. Юзькова	
Верховенство Конституции и конституционность законов	9
От Декларации о государственном суверенитете Украины к Концепции новой конституции Украины	11
Конституционно-правовые основы исполнительной власти в Украине.....	15
Конституция юридическая и фактическая (в соав. с Е. Тихоновой)	18
Проект новой Конституции Украины (в редакции от 1 июля 1992 года), вынесенный на всенародное обсуждение.....	22
2. Конституционные идеи Л. Юзькова и современность	
<i>Стрижак А.</i>	
Основной Закон для украинского народа — граждан Украины всех национальностей	29
<i>Маркуш М.</i>	
Фундаментальный вклад профессора Л. Юзькова в теорию и практику современного конституционализма в Украине	32
<i>Орзих М.</i>	
Конституционные идеи Л. Юзькова и европейское измерение конституционно-реформаторских перспектив в Украине	38
<i>Приходько Х.</i>	
Взгляды проф. Л. Юзькова как методологическая и идеологическая основа конституционного процесса (самостоятельного вида юридического процесса)	44
<i>Скомороха В.</i>	
Новейший конституционный процесс в Украине в работах профессора Л. Юзькова.....	50
<i>Стецюк П.</i>	
Конституционализм Л. Юзькова (попытка системного анализа)	60
<i>Фрицкий О.</i>	
Ученый. Государственник. Личность	65
<i>Шемшученко Ю.</i>	
Теоретические проблемы организации государственной власти в Украине.....	67

Раздел II.

СОВРЕМЕННАЯ И ПОСТМОДЕРНАЯ ДОКТРИНЫ УКРАИНСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА НА РУБЕЖЕ XX–XXI вв.

1. Доктрина конституционного строя Украины	
<i>Головин А., Годованец В.</i>	
Совет национальной безопасности и обороны Украины — некоторые вопросы конституционного статуса	74

<i>Кампо В.</i> Украинская доктрина верховенства права: проблемы становления и развития	85
<i>Колесник В.</i> Некоторые проблемы действующей украинской Конституции	101
<i>Марцеляк О.</i> Принципы выборов народных депутатов Украины (эволюция общетеоретической и конституционной доктрины)	107
<i>Онищук Н.</i> Система сдержек и противовесов в независимом Украинском государстве: опыт, проблемы, перспективы	115
<i>Савчин М.</i> Нормативная природа конституции и конституционный правопорядок	131
<i>Скрипнюк А.</i> Социальное государство на современном этапе: конституционные основы, принципы и пути построения в Украине	148
<i>Ставнийчук М.</i> Современное положение и проблемы развития конституционного процесса в Украине	156
2. Доктрина местного самоуправления в Украине	
<i>Тацкий В.</i> Региональные и самоуправленческие факторы в конституционно-правовом регулировании общественных отношений в Украине	165
<i>Баймуратов М.</i> Местное самоуправление как феномен современного украинского конституционализма: основные параметры	172
<i>Корниенко Н.</i> Особенности осуществления местного самоуправления и исполнительной власти в городах Киеве и Севастополе, его конституционные гарантии	178
3. Доктрина конституционной юстиции	
<i>Барабаш Ю.</i> Институционный механизм обеспечения социально-экономических прав граждан Украины.	184
<i>Брынец В., Буравлев И.</i> Конституционность и законность как процессуальные институты судебного контроля: соотношение и разделение	190
<i>Льляк Д.</i> К вопросу конституционности законов о внесении изменений в Конституцию Украины	206
<i>Тихий В.</i> Правовая природа, полномочия, решения и заключения Конституционного Суда Украины	215
<i>Шевчук С.</i> К вопросу нормативности актов Конституционного Суда Украины	229
<i>Шишкин В.</i> Процедура обращения в Конституционный Суд Украины	238
4. Украинская доктрина и зарубежный конституционализм	
<i>Экхардт К., Стецюк П.</i> Президент Республики Польша как гарант непрерывности государственной власти	249
<i>Музыка-Стефанчук О.</i> Модели бюджетного федерализма развитых стран: проблемы конституционно-бюджетных отношений	260

Пацуркивский П., Гаврилюк Р.

Сравнительный анализ правовых позиций конституционных судов ФРГ, РФ и Украины по вопросам налогообложения268

Сергиенко Н.

Роль органов конституционной юрисдикции европейских государств в механизме имплементации норм международного права277

Слиденко И.

К вопросу о феноменологии конституционного контроля в США.290

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Официальные документы299

Приложение 2. Библиографический указатель научных работ Л. Юзькова (1968–1995 гг.)335

Приложение 3. Перечень публикаций, сообщений СМИ о Л. Юзькове по случаю 70-летия со дня его рождения339

Приложение 4. Информация об авторах работ сборника.341

CONTENTS

Biography of L. Yuz'kov	3
To the readers (A. Stryzhak)	5
From Russian friends (N. Bondar')	6
From the compilers (V. Bryntsev, V. Kampo, P. Stetsiuk)	7
Chapter I.	
ON THE WAY TOWARDS THE UKRAINIAN CONSTITUTIONAL STATE	8
1. The Doctrine of the Ukrainian Constitutionalism of L. Yuz'kov	
The supremacy of the Constitution and constitutionality of laws	9
From the Declaration on State Sovereignty of Ukraine to the concept of the new Constitution of Ukraine	11
The constitutional and legal fundamentals of the executive power in Ukraine	15
The juridical and factual Constitution (co-authored with E. Tykhonova)	18
The draft of the new Constitution of Ukraine (as of 1 July 1992) submitted to the nationwide discussion	22
2. The Constitutional Ideas of L. Yuz'kov and the Present	
<i>Stryzhak A.</i>	
The Fundamental Law for the Ukrainian people — the citizens of Ukraine of all nationalities	29
<i>Markush M.</i>	
The fundamental contribution of professor L. Yuz'kov into the theory and practice of modern constitutionalism in Ukraine	32
<i>Orzikh M.</i>	
The constitutional ideas of L. Yuz'kov and the European dimension of constitutional and reformatory perspectives in Ukraine	38
<i>Prykhod'ko Kh.</i>	
The views of professor L. Yuz'kov as the doctrinal basis for constitutional procedure law	44
<i>Skomorokha V.</i>	
The newest constitutional process in Ukraine in the works of professor L. Yuz'kov	50
<i>Stetsiuk P.</i>	
The constitutionalism of L. Yuz'kov (an attempt of system analysis)	60
<i>Fritskyj O.</i>	
The scholar. The statesman. The personality	65
<i>Shemshuchenko Yu.</i>	
L. Yuz'kov and the theoretical problems of organisation of state power in Ukraine	67
Chapter II.	
THE MODERN AND POSTMODERN DOCTRINES OF UKRAINIAN CONSTITUTIONALISM AT THE TURN OF THE 20th-21st CENTURIES	73
1. The Doctrine of Constitutional Order in Ukraine	
<i>Holovin A., Hodovanets V.</i>	
The Council of National Security and Defence of Ukraine — some issues of constitutional status	74

<i>Kampo V.</i> The Ukrainian doctrine of the rule of law: problems of formation and development	85
<i>Kolisnyk V.</i> Some problems of the current Ukrainian Constitution	101
<i>Martseliak O.</i> The principles of elections of People's Deputies of Ukraine (the evolution of the general theoretical and constitutional doctrine)	107
<i>Onishchuk M.</i> The system of checks and balances in the independent Ukrainian state: experience, problems, perspectives	115
<i>Savchyn M.</i> The normative nature of constitution and constitutional legal order	131
<i>Skrypniuk V.</i> The social state at the present stage: constitutional fundamentals, principles and ways of its building in Ukraine	148
<i>Stavniychuk M.</i> The modern tendencies in the development of the constitutional process	156
2. The Doctrine of Local Self-Government in Ukraine	
<i>Tatsij V.</i> The regional and self-governmental factors in the constitutional and legal regulation of social relations in Ukraine	165
<i>Baymuratov M.</i> The local self-government as a phenomenon of modern Ukrainian constitutionalism: the main features	172
<i>Korniienko M.</i> The specific characteristics of realisation of local self-government and executive power in the Cities of Kyiv and Sevastopol' and its constitutional guarantees	178
3. The Doctrine of Constitutional Justice	
<i>Barabash Yu.</i> The institutional mechanism of guaranteeing social and economic rights of the Ukrainian citizens	184
<i>Bryntsev V., Buravlyov I.</i> The constitutionality and legality as procedural institutes of judicial control: correlation and division	190
<i>Lylak D.</i> On constitutionality of laws on introducing amendments to the Constitution of Ukraine	206
<i>Tykhyy V.</i> The legal nature, authorities, decisions and opinions of the Constitutional Court of Ukraine	215
<i>Shevchuk S.</i> On the normative nature of acts of the Constitutional Court of Ukraine	229
<i>Shyshkin V.</i> The procedure of appeal to the Constitutional Court of Ukraine	238
4. The Ukrainian doctrine and foreign constitutionalism	
<i>Ekhardt K., Stetsiuk P.</i> The President of the Republic of Poland as the guarantor of the continuity of state power	249
<i>Muzyka-Stefanchuk O.</i> The models of budget federalism of developed countries: the problems of constitutional budget relations	260

<i>Patsurkiivskyj P., Havryliuk R.</i>	
The comparative analysis of the legal positions of the Constitutional Courts of Germany, Russian Federation and Ukraine regarding taxation	268
<i>Sergiyenko N.</i>	
The role of bodies of constitutional jurisdiction of the European countries in the mechanism of the implementation of international law rules	277
<i>Slidenko I.</i>	
On phenomenology of constitutional control in the USA	290
APPENDIXES	
Appendix 1. Official documents	299
Appendix 2. The bibliography of L. Yuz'kov's scientific works (1968–1995)	335
Appendix 3. Index of publications about L. Yuz'kov on the occasion of his 70th anniversary	339
Appendix 4. Information about the authors of the collection	341