

Конституційний Суд України



## **Роль Конституційного Суду в державі та суспільстві**

Міжнародний семінар  
10—11 травня 2001 року

м. Київ, Україна

Організовано  
спільно з Європейською Комісією  
"За демократію через право"  
(Венеціанська Комісія)  
та  
Німецьким фондом міжнародного  
правового співробітництва

Київ  
Юрінком Інтер  
2002



© Конституційний Суд України

Відповідальний редактор: *П. Євграфов*,  
заступник Голови Конституційного Суду,  
кандидат юридичних наук

Видання підготували:

І.Шевляк  
Г.Сурначова  
О.Пазенко  
Л.Лавриненко

Видання здійснене за сприяння  
Німецького Фонду  
міжнародного правового співробітництва

© Конституційний Суд України, 2002

## ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

В.Скомороха,  
Голова Конституційного Суду України

*Шановні пані та панове!  
Шановні колеги!*

Відкриваючи міжнародний семінар “Роль конституційного суду в державі та суспільстві”, від імені суддів Конституційного Суду України та від себе особисто щиросердно вітаю учасників семінару і дякую за згоду взяти участь в його роботі.

Конституційне правосуддя належить сьогодні до міжнародно визнаних стандартів демократії. Запровадження його в Україні, як і в інших державах, що утворилися внаслідок розпаду колишнього СРСР, — явище закономірне.

Характерною для нашої держави є європейська модель конституційного правосуддя, яка, як відомо, поєднує абстрактний та конкретний конституційний контроль і передбачає існування спеціалізованого органу конституційного контролю.

Конституційне правосуддя в Україні здійснюється Конституційним Судом, який згідно з приписами Конституції України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України. Він також вирішує низку інших питань, визначених Основним Законом держави.

Сучасне українське конституційне правосуддя є майже ровесником чинної Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року. В жовтні цього року ми відзначатимемо п’яту річницю заснування Конституційного Суду України.

Організаторами нашого зібрання є Конституційний Суд України, Європейська Комісія “За демократію через право” (Венеціанська Комісія Ради Європи) та Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва.

На правах головуючого від української сторони я із задоволенням представляю і вітаю наших високоповажних гостей, зокрема

пана Джанні Букіккіо — Секретаря Венеціанської Комісії Ради Європи, одного з головуючих на засіданнях нашого форуму. Ми знаємо його і як Секретаря авторитетної міжнародної експертної інституції, і як людину, яка регулярно спілкується з представниками органів конституційної юрисдикції, у тому числі й Конституційного Суду України.

У роботі семінару також бере участь юридичний співробітник Венеціанської Комісії, її адміністратор пані Каролін Мартін.

Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва презентує його юридичний співробітник пан Геннадій Рижков. У роботі семінару також братиме участь Керівник проектів Фонду в Україні пан Штефан Хюльсхорстер.

Особливі вітання адресую авторитетним фахівцям у галузі конституційного права. Серед них:

— Лех Гярліцкі — суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща. Тема його доповіді — “Конституційний суд і розподіл влади”;

— Ян Ключка — суддя Конституційного Суду Словацької Республіки, член Венеціанської Комісії Ради Європи. Його доповідь присвячена ролі конституційного суду у взаєминах із законодавцем;

— Хав’єр Гуїлльєн Карамес — професор адміністративного права університету імені Хуана Карлоса I (Іспанія) виступить з доповіддю “Конституційний Суд у державі та суспільстві Іспанії”.

Присутні матимуть можливість заслухати представників України:

— Павла Євграфова — заступника Голови Конституційного Суду України. Тема його доповіді — “Вплив Конституційного Суду на формування громадянського суспільства і правової держави”;

— Миколу Савенка — суддю Конституційного Суду України. Він зосередить увагу на характеристиці Конституційного Суду як інституції стримувань і противаг у системі державної влади;

— Марину Ставнійчук — члена Центральної виборчої комісії. Її доповідь присвячена конституційному правосуддю і становленню безпосереднього народовладдя в Україні;

— Івана Ємця — радника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. З його повідомлення дізнаємось про співробітни-

цтво Конституційного Суду України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У роботі семінару беруть участь:

Координатор проектів ОБСЄ в Україні Пітер Буркхард, керівник програми Бюро Координатора проектів ОБСЄ в Україні Мілх Фолькерт, перший заступник Голови Верховного Суду України Володимир Стефанюк, Міністр юстиції України, член Венеціанської Комісії Ради Європи Сюзанна Станік, голова Центральної виборчої комісії Михайло Рябець та член Комісії Віктор Алсуф’єв, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України Геннадій Мурашин, заступник Голови Конституційного Суду України Микола Селівон, судді Конституційного Суду України: Людмила Малинникова, Людмила Чубар, Володимир Вознюк, Володимир Івашенко, Микола Козюбра, Микола Корнієнко, Михайло Костицький, Василь Німченко, Віталій Розенко, Іван Тимченко, Володимир Тихий, Володимир Шаповал, Станіслав Яценко, суддя Конституційного Суду України у відставці, декан юридичного факультету Соломонового університету Петро Мартиненко;

— від Верховної Ради України: директор Інституту законодавства Верховної Ради України Віталій Опришко, радник Голови Верховної Ради України Олександр Копиленко, Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України Анатолій Селіванов;

— від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: завідувач Відділу конституційного та адміністративного права Секретаріату Уповноваженого Микола Ткаченко;

— від Адміністрації Президента України: Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України Владислав Носов, перший заступник керівника Головного державно-правового управління В’ячеслав Олещенко;

— від Секретаріату Кабінету Міністрів України: заступник начальника Юридичного управління Фатіма Курбанова;

— від інших державних органів: директор Департаменту конституційного та адміністративного законодавства Міністерства юстиції України Олена Семьоркіна, директор Центру порівняльного права при Міністерстві юстиції України Станіслав Шевчук;

— від вищих навчальних закладів України: декан факультету правничих наук університету “Киево-Могилянська Академія” Володимир Сущенко, завідувач кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Наталія Шукліна, завідувач кафедри права та законотворчого процесу Української Академії державного управління при Президентові України Василь Борденюк;

— від апарату Конституційного Суду України: керівник Секретаріату Володимир Дубровський, керівник Прес-служби Володимир Шляпошников, інші працівники.

Присутні представники засобів масової інформації.

Робочі мови форуму — українська та англійська. Переклад забезпечується.

Бажаю учасникам семінару плідної роботи, шановним зарубіжним гостям — приємних вражень від цієї зустрічі та перебування чудової травневої пори в нашій країні.

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ: ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, ДЕМОКРАТИЧНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

П. Євграфов,  
суддя Конституційного Суду України

Шановні учасники міжнародного семінару, я не помилюся, наголосивши на важливості теми, визначеної предметом нашого обговорення. Скоро минає п'ять років з дня утворення Конституційного Суду України — єдиного органу конституційної юрисдикції в нашій країні.

Насамперед хочу зазначити, що актуальність цієї теми зумовлена багатьма чинниками. На мій погляд, настав час, коли необхідно з'ясувати роль Конституційного Суду України у формуванні громадянського суспільства, демократичної, правової держави. Проблема складна, оскільки охоплює надзвичайно важливі як у практичному, так і в науково-теоретичному планах аспекти. П'ять років діяльності Конституційного Суду України (1996—2001 роки) висвітлили чимало питань загальнодержавного і місцевого рівня, які за своїм значенням мали б вирішуватися в Основному Законі. На жаль, поки що вони не охоплюються ним.

Варто зазначити, що жоден із законопроектів про внесення змін до Конституції України, на які Конституційний Суд дав висновки щодо їх відповідності вимогам статті 157, за якими “Конституція України 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. Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану”. А згідно з положеннями статті 158 Основного Закону України “законопроект про внесення змін до Конституції України, який 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”. Разом з тим “Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі по-



ложення Конституції України”. Однак жоден із вказаних законопроектів не містив положень щодо вирішення зазначених проблем, фактично залишаючи їх поза увагою. При цьому хочу звернути увагу шановних колег, що Конституцією України встановлена досить жорстка процедура (розділ XIII).

У теорії і практиці вітчизняного та зарубіжного конституціоналізму Конституційний Суд України вже визнано таким, що відіграє важливу і помітну роль у збереженні балансу закріплених **Основним Законом повноважень** Президента, парламенту, народних депутатів, виконавчої влади, місцевого самоврядування, основу яких становить вільне волевиявлення Українського народу.

Об’єктивно така оцінка, в чому я глибоко переконаний, залежить, насамперед, від впливу **Конституційного Суду на формування в Україні громадянського суспільства, демократичної, правової держави.**

Зрозуміло, що будь-який вплив Конституційного Суду може мати щонайменше два наслідки — сприяти становленню і подальшому розвитку громадянського суспільства, демократичної та правової держави, тобто позитивно впливати на всі процеси, що відбуваються в економіці (у цьому зв’язку цікавою є думка Л. Мізеса, що ринкова економіка і правова держава живуть і помирають разом; його праця: *Индивид, рынок и правовое государство*. СПб: Пневма, 1999. — С. 15), політичній системі, соціально-культурній сфері. І навпаки — перешкоджати такому процесу, тобто мати негативний вплив. Відповідь на це досить непросте питання потребує ретельного, глибокого і всебічного аналізу становлення інституцій громадянського суспільства і демократичної, правової держави, їх зв’язку з результатами діяльності Конституційного Суду України. При цьому хочу зробити невелике застереження, оскільки мені як судді Конституційного Суду України було б некоректно оцінювати ті чи інші рішення Суду на предмет їх позитивного або іншого впливу на розвиток суспільства і держави. **Але в будь-якому разі рішення та висновки єдиного органу конституційної юрисдикції не спрямовані проти становлення громадянського суспільства, демократичної, правової держави або на їх протиставлення одне одному**, як іноді про це йдеться в юридичній літературі та у засобах масової інформації. Коли дається

подібна оцінка, то, на мій погляд, є більше підстав стверджувати про певну некомпетентність чи недостатні знання положень Конституції і Закону України “Про Конституційний Суд України”, якими **на сьогодні визначені функції**, повноваження, порядок організації і діяльності Конституційного Суду, процедура розгляду ним справ, а також положень законів та інших правових актів, які були предметом офіційного тлумачення або перевірки їх на відповідність Конституції України. Про це чимало писали в наукових дослідженнях фахівці в галузі права. Так, суддя Конституційного Суду Російської Федерації професор М. Вітрук правильно зазначає, що Конституційний Суд формує практику, згідно з якою його правові позиції, викладені в підсумкових рішеннях у конкретних справах, мають загальний характер і обов’язкові для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб у всіх аналогічних правових ситуаціях. У цьому полягає одна з вимог стабільності режиму конституційності в державі (*Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991—2001 годы)*. М.: Городец-издат, 2001. — С. 122).

Дещо іншим шляхом і за іншою методологією поки що розвивається практика Конституційного Суду України, коли з одного й того самого питання приймаються окремі рішення Суду в справі за конституційними поданнями лише на тій підставі, що останні надійшли від різних органів державної влади і в різний термін (наприклад Рішення у справі за конституційним поданням Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України “Про статус народного депутата України” від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 (Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997—2001. Книга 1. — Київ: Юрінком Інтер., 2001. — С. 375—380). Аналогічне по суті Рішення було прийняте 11 квітня 2000 року у справі № 4-рп/2000, але вже за конституційним поданням Генеральної прокуратури України (Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997—2001. Книга 2. — С. 54—59). Немає сумніву, що у разі надходження конституційних подань від інших органів державної влади (скажімо, від Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України тощо) з проханням дати офіційне тлумачення положень статті 86 Конституції України, відповідних статей Закону Укра-

їни “Про статус народного депутата України” Конституційний Суд прийматиме нові окремі рішення у цих справах).

Я змушений торкнутися практики діяльності нашого Суду в такому контексті лише тому, що йдеться про пошук ефективніших форм і способів здійснення єдиним органом конституційної юрисдикції покладених на нього Основним Законом України повноважень. У даному випадку хочу наголосити на тому, що впродовж усієї діяльності Конституційного Суду України найбільш актуальними та гострими були і залишаються питання захисту та забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, додержання здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, сумісництва, додержання Конституції органами державної влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, відповідність Конституції України чинного законодавства тощо. При цьому необхідно зазначити, що, вирішуючи всі ці питання, Конституційний Суд зосереджував свою увагу насамперед на захисті прав і свобод людини.

Як відомо, Конституція України, на відміну від її проектів, не вживає поняття “громадянське суспільство”. В контексті теорії права та держави, а також конституціоналізму такий підхід є обґрунтованим, оскільки чинний Основний Закон України, на мій погляд, достатньо повно закріплює головні засади організації та функціонування суспільства, яке, за рівнем свого розвитку, мало б називатися громадянським. Йдеться про права і свободи людини і громадянина, їх об’єднання, засади економічної та політичної системи, культури, визначення гуманітарних і правових цінностей і пріоритетів суспільства, які гарантуються державою.

Визнання України суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1 Конституції України) є поки що наміром і стратегічним напрямом, політико-правовим принципом, метою у створенні належної правової системи, державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Саме в цьому, на мій погляд, відбивається все те, що природно притаманне громадянському суспільству. **Правова держава — лише одна з форм функціонування громадянського суспільства.** Водночас суспільство і держава

пов’язані між собою єдиним пріоритетом — людиною, яка визнається в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (стаття 3 Конституції України).

На реалізацію цих положень Основного Закону спрямована діяльність Конституційного Суду України, незалежно від того, чи вирішує він питання конституційності законів, інших нормативно-правових актів, чи йдеться про надання висновків, офіційного тлумачення положень Конституції і законів України, а також при розгляді інших питань, пов’язаних із захистом прав і свобод громадянина.

Здійснюючи цю функцію, Конституційний Суд України безпосередньо впливає на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об’єднання громадян. **Звичайно, і в даному разі поки що не все так просто і прозоро, як мало б бути в режимі реальної дії верховенства права, конституційних гарантій, забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.** Як вийти з цього стану, в який спосіб і яким шляхом, буде сказано дещо пізніше.

Проте хочу звернути увагу шановних учасників міжнародного семінару, що, приймаючи відповідні рішення, Конституційний Суд України **впливає на формування у громадян, суспільства в цілому нової правосвідомості і більш високої правової культури.** Відхід громадян від так званої “патерналістської” місії держави, згідно з якою нібито тільки від держави залежить добробут, матеріальне забезпечення людини, її життя, здійснення прав і свобод, захист честі і гідності, є одним з істотних і важливих показників становлення в Україні громадянського суспільства і водночас формування правової держави.

Рішеннями з питань відповідності Конституції України (конституційності) нормативно-правових актів або повноважень органів державної влади, в тому числі законів, правових актів Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, повноважень та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Конституційний Суд вимагає від цих органів не-

ухильного додержання здійснення своїх функцій на засадах поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також поділу повноважень, як це має місце між Верховною Радою України і Радою міністрів Автономної Республіки Крим. Визнаючи закони, інші нормативно-правові акти повністю або їх окремі положення неконституційними, Конституційний Суд таким чином **удосконалює чинну систему законодавства, позбавляє її застарілих і таких, що не відповідають Основному Закону держави, актів та юридичних норм.** Тобто ці рішення Конституційного Суду України, без сумніву, є тим чинником, що безпосередньо впливає на формування правової держави.

Конкретно це можна пояснити рішеннями Конституційного Суду, які суттєво впливали на реалізацію конституційних прав і свобод громадян, формування і розвиток в Україні нової політичної системи, здійснення народного волевиявлення, взаємовідносини між політичними партіями, молодіжними громадськими організаціями, іншими об'єднаннями громадян, з одного боку, і державою — з другого, а також між громадянином і державою.

Рішення Суду з питань сумісництва мандата народного депутата України з державною службою та іншими видами діяльності, здійснення народного волевиявлення, виборів, референдуму, формування політичних фракцій у парламенті тощо сприяли б зміцненню конституційного ладу в державі, усуненню існуючих прогалин у чинному законодавстві, розробці концептуально нових законопроектів і таке інше. Звичайно, як і завжди при вирішенні складних проблем, не всі поділяють позиції, сформульовані у рішеннях Конституційного Суду України. Майже не було випадку, коли б щодо ухвалених Конституційним Судом тих чи інших рішень чи висновків повністю співпадали точки зору, оцінки стосовно змісту тлумачення, висновку, конституційності відповідних положень правових актів.

Це природно, але вважаю, що оспорення зазначених положень рішення або висновку не лише в науковій літературі, засобах масової інформації, а й в окремих думках суддів Конституційного Суду, не означає, що таке рішення чи висновок або їх окремі положення з позицій права є хибними. Якщо звернутися до змісту деяких публікацій у юридичній літературі та засобах масової інформації, то, з моєї точ-

ки зору, в таких оцінках частіше і більше превалює суб'єктивне, в тому числі ідеологічне за спрямуванням та емоційне за формою, аніж об'єктивне (саме до таких, на мою думку, можна віднести публікацію в Голосі України від 27 листопада 2001 року: "Конституційний Суд України як інструмент захисту влади від народу").

Вплив Конституційного Суду на формування громадянського суспільства, демократичної, правової держави проявляється через здійснення покладених на нього Основним Законом України функцій та повноважень. Виходячи з правових засад та аналізу діяльності Конституційного Суду України, природно, виникає запитання, **чи може такий вплив Суду на процеси формування громадянського суспільства і правової держави бути більшим?** Якщо так, то що перешкоджає цьому, чи існують якісь проблеми, які з цією метою потрібно вирішити?

На мій погляд, такі проблеми існують, і я хочу привернути увагу шановних учасників міжнародного семінару до деяких з них, на мою думку, — головних. Застережу, що **насамперед йдеться про удосконалення конституційно-правової основи Конституційного Суду України.**

Перші п'ять років діяльності органу конституційної юрисдикції в Україні дають достатньо підстав стверджувати про необхідність внесення змін до його функцій, обсягу і змісту повноважень. А для цього необхідно здійснити певне і досить істотне реформування Конституційного Суду України.

По-перше, оскільки, відповідно до чинної Конституції України, пріоритетними є права і свободи людини і громадянина, то за такою логікою необхідно послідовно зміцнювати конституційні гарантії, можливості реалізації та захисту цих прав і свобод. Виходячи з цього вважаю, що **настав час закріпити (визнати) в Конституції України право громадян (іноземців, осіб без громадянства) безпосередньо звертатися до Конституційного Суду зі скаргою на закони та інші нормативно-правові акти, що обмежують (порушують) їх права і свободи.** З другого боку, *надати Конституційному Суду України повноваження розглядати на відповідність Конституції України (конституційність) закони та інші нормативно-правові акти за скаргою громадян у разі обмеження (порушення) цими актами конституційних прав і свобод людини і громадянина.*

На сьогодні відповідно до Конституції України і Закону України “Про Конституційний Суд України” громадяни (іноземці, особи без громадянства) є суб’єктами права на конституційне звернення до Конституційного Суду України лише з питань надання офіційного тлумачення положень Конституції та законів України (стаття 43 Закону). Підставою для такого конституційного звернення “є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб’єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод” (стаття 94 Закону).

До цього варто додати, що п’ять років діяльності Конституційного Суду України виявили як позитивні, так і негативні риси зазначеної процедури надання Конституційним Судом офіційного тлумачення за конституційним зверненням фізичних і юридичних осіб. Негативність полягає насамперед у складності цієї процедури для громадян. А якщо до цього додати поки що, на жаль, слабку обізнаність громадян у праві та чинному законодавстві, практиці їх застосування, низький рівень правосвідомості та правової культури, то надане Законом право громадян на конституційне звернення з питань офіційного тлумачення в багатьох випадках залишається не більше ніж фікцією. Ось чому реалізація зазначеної пропозиції, яка достатньо обґрунтована не тільки вітчизняною, а й зарубіжною наукою конституційного права (Федеральный конституционный закон Российской Федерации “О Конституционном Суде Российской Федерации”. Комментарий. М.: Юридическая литература, 1996. — С. 34; А. Жалинский, А. Рерихт. Введение в немецкое право. М.: Спарк, 2001. — С. 19.) не закріплена в чинній Конституції України і Законі “Про Конституційний Суд України”. Взагалі захист прав і свобод людини набуває значення стратегічного напрямку усталеного розвитку країни (див.: Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. М.: НОРМА, 2000), сприятиме прискоренню процесу створення, відповідно до світових правових стандартів, системи чинного національного законодавства, а водночас — формуванню в Україні громадянського суспільства, демократичної, правової держави. Тобто на пострадянському просторі країни, в яких лише розпочався процес формування правової

держави, в першу чергу повинні дбати про реальну гарантію здійснення прав і свобод людини.

У разі внесення таких змін до Конституції України і Закону України “Про Конституційний Суд України” (а такі зміни до Основного Закону повинні бути системними, тобто не лише, скажімо, до статті 150, а й до інших його розділів, насамперед до розділів I — “Загальні засади”, II — “Права, свободи та обов’язки громадянина” тощо) постає запитання: чи потрібно в такому разі залишати за Конституційним Судом повноваження надання офіційного тлумачення законів України? Я вважаю, що ні. Але у зв’язку з цим хочу відзначити, що в даному разі йдеться не про надання Верховній Раді України повноваження офіційного тлумачення законів, оскільки її основними функціями є прийняття законів, здійснення парламентського контролю, установча тощо. Тлумачення законів парламентом може бути лише стадією законодавчого процесу, оскільки прийняття нового закону завжди потребує системного підходу, врахування інших актів (у тому числі галузей, інститутів, окремих правових норм, міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України), чинного законодавства.

Якщо виникає практична необхідність у з’ясуванні або роз’ясненні тих чи інших положень законів України, це свідчить про певну недосконалість (граматичну, юридичну тощо) відповідного тексту (норми, частини, абзацу тощо) закону. І парламент у такому випадку вдосконалює положення закону шляхом прийняття до нього необхідних змін.

Тому, на мій погляд, тлумачення законів мають здійснювати ті органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, які їх застосовують.

По-третє, для забезпечення режиму конституційності на всій території України також необхідно надати судам загальної юрисдикції право на безпосереднє звернення до Конституційного Суду України, тобто визнати їх суб’єктами звернення (подання) у разі, якщо закон чи окрема його норма (припис) суперечать Конституції України, а прийняття рішення Судом на таких сумнівних правових підставах може негативно вплинути на права і свободи людини і громадянина, порушити їх. Чинним Законом України “Про Конституційний Суд України” зазначене звернення можливе лише через Верховний Суд Ук-

раїни (статті 40, 83), що не тільки ускладнює процедуру проходження і розгляду по суті звернення судів загальної юрисдикції, а й істотно послаблює конституційні гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина.

По-четверте, як відомо, Конституція України встановлює, що народ України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (стаття 5 Конституції України). Виходячи з цього логічно було б, на мою думку, закріпити за Конституційним Судом України здійснення також функцій встановлення конституційності результатів виборів Президента України та результатів виборів до Верховної Ради України. Це сприяло б зміцненню організації і порядку в реалізації виборчого законодавства, стабільності в суспільстві, а головне, відповідало б призначенню Конституційного Суду України — здійснення функцій захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права, вищої юридичної сили Конституції, суверенітету і територіальної цілісності України.

На формування громадянського суспільства і правової держави значний вплив має **виконання рішень та висновків Конституційного Суду України**. Не лише в Україні, а й в інших країнах СНД і Балтії виконання рішень органів конституційної юрисдикції поки що є досить проблематичним. Ця проблема неодноразово обговорювалась на сторінках теоретичних та публіцистичних видань, науково-практичних конференціях та семінарах. **Однак і сьогодні виконання рішень Конституційного Суду потребує значно більшої уваги**, і в першу чергу від вищих органів державної влади — Президента, Верховної Ради (парламенту), Кабінету Міністрів, оскільки на них Конституція України покладає обов'язки щодо забезпечення дотримання Конституції і законів України, проведення внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Більшість рішень Конституційного Суду України, як це не прикро, не виконуються. Але особливу турботу викликають ті рішення Суду, що безпосередньо спрямовані на захист прав і свобод

людини і громадянина. Так, 25 листопада 1998 року Конституційний Суд України ухвалив Рішення № 15-рп/98, яким визнав неконституційною Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти” (справа про платні медичні послуги). Однак це Рішення Кабінет Міністрів нібито не помітив, а в державних закладах охорони здоров'я діють преїскуранти, в яких встановлена вартість (ціна) надання громадянам певних платних медичних послуг.

Зрозуміло, мало хто може скористатися такими послугами. Більшість громадян залишається незахищеними, що явно суперечить статті 49 Конституції України і зазначеному Рішенню Конституційного Суду України.

Також “непомітними” залишаються рішення Конституційного Суду і для народних депутатів України, суддів, державних службовців, які одночасно продовжують займати інші посади, сумісництво щодо яких заборонено Конституцією та законами України, зокрема, міського голови і народного депутата України, міського голови з посадою у виконавчій владі і т. ін., що суперечить положенням статей 78, 81 Конституції України, а також рішенням Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп (справа щодо несумісності депутатського мандата) та від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови). Порядок виконання цих рішень Конституційного Суду відповідно до Конституції і чинних законів України покладено на Верховну Раду України та Київський міський суд. І цей перелік можна було б продовжити.

Подібне ставлення до виконання рішень Конституційного Суду України є свідченням наявності неприхованого нехтування Основним Законом країни, правом, а також свідченням низького рівня правової культури посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. **Тому, на мою думку, щодо цієї проблеми чинне законодавство потребує суттєвого вдосконалення, особливо в частині встановлення законом певної (навіть кримінальної) юридичної відповідальності за невиконання рішень та висновків Конституційного Суду України.**

Такий підхід притаманний законодавству багатьох країн, хоча рі-

шення органів конституційної юрисдикції в цих країнах виконуються неухильно і в силу високого авторитету права і закону, а також цих органів. **Щодо цього, нас приваблює досвід виконання рішень Федерального Конституційного Суду ФРН, Австрії, Конституційної Ради Франції, інших країн.**

Час і практика діяльності Конституційного Суду показують, що для підвищення його ролі в суспільстві і державі, тобто ефективності, необхідно істотно вдосконалити організацію та порядок діяльності Суду. Для цього, як свідчить досвід органів конституційної юрисдикції країн СНД та Заходу, рішення, у тому числі висновки, ухвали Конституційного Суду України, мали б прийматися, по-перше, **Пленумом Суду** з питань внесення змін до Основного Закону, тлумачення положень розділів: I — “Загальні положення”, III — “Вибори. Референдум”, XIII — “Внесення змін до Конституції України” положень щодо імпідменту Президента, розгляду спірних питань тощо; по-друге, **двома рівноправними за повноваженнями та рівними за складом суддів Колегіями** (або Палатами), які приймали б рішення у справах за зверненнями відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування, а також конституційні скарги громадян на чинні закони, інші нормативно-правові акти, якими порушуються їх конституційні права і свободи.

Але практика діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, на мій погляд, враховуючи викладені раніше положення, дає всі підстави для висновку, що для нашої держави, якщо говорити про реформування її Конституційного Суду, склад останнього не повинен перевищувати п’ятнадцяти (а, можливо, й одинадцяти) суддів.

Зазначені пропозиції пов’язані насамперед з метою підвищити роль Конституційного Суду України, його вплив на формування в Україні громадянського суспільства, демократичної, правової держави. Для цього, як показує п’ятирічний досвід діяльності Конституційного Суду, необхідно внести відповідні зміни до Конституції України та закону України “Про Конституційний Суд України”, якими визначаються функції, повноваження, склад, організація і порядок діяльності Конституційного Суду України, статус його суддів.

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД І ПРИНЦИП ПОДІЛУ ВЛАДИ

Л.Гарліцкі,  
суддя Конституційного трибуналу  
Республіки Польща

Майже всі демократії в сучасному світі засновуються на побудові своїх центральних органів згідно з принципом поділу влади. Демократія також характеризується принципом політичного плюралізму, який гарантує парламентські мандати для опозиції і передбачає регулярну зміну правлячої більшості та опозиції. Очевидно, в такому конституційному і політичному контексті час від часу виникають спори стосовно обсягу повноважень і взаємовідносин між різними учасниками цього процесу.

Більшість таких спорів вирішується політичними засобами. Не вдаючись до деталей, треба зауважити, що володіння мистецтвом спору є одним з основних елементів політичної культури. Повага до політичних опонентів, здатність до компромісу і, що найважливіше, вміння гідно приймати поразку є основою цієї культури. Давайте не забувати, що в нашій частині світу ми маємо вчитися всьому цьому з самого початку. Типові методи роботи комуністичної партії не передбачали поваги до різних поглядів і не сприймали будь-якої можливості поразки у політичному диспуті.

Іншою типовою рисою сучасної демократії є збільшення ролі законодавчої гілки влади, зокрема залучення судів до процесу вирішення політичних спорів. Процедури і форми відрізняються, але, безсумнівно, Конституційний Суд виступає як найголовніший учасник. Зростаюча важливість конституційних судів тісно пов’язана із зростаючим значенням конституцій (деякий зворотний зв’язок тут чітко простежується). Стосовно політичних спорів це означає, що все частіше вони являють суперечності, що мають юридичну природу, оскільки кожна зі сторін посилається на конституційні аргументи і намагається довести, що закон на її боці. Таким чином, Конституція стає інструментом вирішення політичних суперечностей, які, в свою чергу, поступово стають більш цивілізованими, особливо, коли пе-

редбачаються формальні процедури для їх вирішення. Таким чином, ми повинні прийняти існування феномену збільшення залежності політики від закону (“узаконення” політики, яке німці називають *Verrechtlichung der Politik*), що підкреслює роль та завдання конституційних судів.

Сучасні Європейські конституційні суди використовують різноманітні процедури для вирішення справ та спорів, згаданих вище. Такі процедури спеціально орієнтовані на вирішення суперечностей у роботі верховних органів виконавчої та законодавчої гілок влади. Ними є:

1) *Спори між державними органами*. Вперше розроблена у Німеччині, ця процедура значною мірою була вдосконалена саме там. Конституційний Суд Німеччини приймає рішення щодо “тлумачення Конституції у справах про спори стосовно прав і обов’язків будь-якого верховного федерального органу або будь-якого іншого суб’єкта, передбаченого у цій Конституції чи у регламенті будь-якого федерального органу з власними правами” (стаття 93, пункт 3, підпункт 1 Конституції 1949 року). Отже, якщо з’являється сумнів щодо того, чи порушує або загрожує дія чи бездіяльність державного конституційного органу правам та обов’язкам, наданим Конституцією іншому органу, останній може звернутися до Федерального Конституційного Суду. Термін “орган” є доволі широким і використовується також щодо політичних партій та окремих депутатів. Рішення Конституційного Суду дає відповідне тлумачення суперечливих положень Конституції, визначаючи таким чином, як має бути вирішений спір. Подібний підхід можна знайти у конституціях Італії та Іспанії, хоча повноваження конституційних судів у цих країнах є дещо обмеженими. На практиці спори стосовно компетенції виникають в усіх трьох країнах, хоча і в невеликому масштабі, оскільки процедури контролю норм є там більш важливими. Спеціальна процедура для спорів стосовно повноважень також не завжди передбачена. Достатньо сказати, що у деяких країнах (Австрія, Франція) ці спори можуть розглядатися конституційними судами тільки у певних випадках, тоді як в інших (наприклад у Португалії) такої процедури взагалі не існує. У країнах нашої частини світу спеціальна процедура розгляду спорів щодо повноважень існує в Угорщині (пункт 50 “Акту про Конституційний Суд”),

Болгарії (стаття 149, пункт 1, параграф 3 Конституції), Чеській Республіці (стаття 87, пункт 1), Словаччині (стаття 126), Росії (стаття 125, пункт 3) і Польщі (стаття 189). Деякі Конституції (Румунія, Литва, Латвія, Естонія, Білорусь і Україна) не передбачають такої процедури.

2) *Спори щодо виборів*. Майже в усіх сучасних країнах будь-який спір стосовно визнання дійсними парламентських, президентських виборів або референдуму може бути розглянутий в суді для прийняття остаточного рішення. У Західній Європі це може входити до повноважень Конституційного Суду (Німеччина, Франція, Австралія, Португалія) або залишатися повністю (Іспанія) чи частково (Італія) поза компетенцією такого суду. У Центральній та Східній Європі також різні підходи до вирішення цього питання. У Болгарії (стаття 149, пункт 1, параграфи 6 і 7), Литві (стаття 105, пункт 3 і стаття 106, пункт 5), Чеська Республіка (стаття 87e), Словаччині (стаття 129, пункт 2) оцінка чинності виборів здійснюється конституційними судами, тоді як у Румунії (стаття 144, літери d і g) такі контрольні повноваження стосуються виключно президентських виборів і референдуму. В інших країнах, наприклад у Польщі, спори щодо виборів вирішуються Верховним Судом і не входять до юрисдикції Конституційного Суду.

3) *Відповідальність за порушення Конституції*. Ця процедура стосується насамперед Президента, потім міністрів та інших державних осіб. У Західній Європі вирішення таких питань іноді належить до компетенції конституційних судів (Німеччина, Австрія, Італія, Португалія) або спеціальних судів з питань імпичменту (Франція) чи Верховних Судів. У інших частинах Європи спеціальний суд з питань імпичменту існує тільки у Польщі, тоді як більшість конституцій покладає цю юрисдикцію на конституційні суди (Угорщина, Болгарія, Чеська Республіка, Словаччина; роль конституційних судів є менш важливою у Румунії, Литві, Росії та Україні). Рішення, яке є чинним у Білорусі, досить незвичайне: Конституційний Суд не бере участі у розглядах, які стосуються підзвітності Президента, тоді як цей Суд має повноваження ухвалювати рішення щодо “...серйозних та систематичних порушень Конституції з боку палат парламенту” (стаття 116, пункт 6).



4) *Визначення тлумачення Конституції.* Це повноваження, якого не знають конституційні суди у Західній Європі, але воно існує у країнах Центральної та Східної Європи (Угорщина, Болгарія, Словаччина, Росія, Україна). У Польщі до 1997 року Конституційний Суд мав повноваження давати загальнообов'язкові тлумачення законодавчих актів, але він втратив цю прерогативу відповідно до чинної Конституції. Можна помітити, що, на відміну від згаданих вище процедур, визначення тлумачення Конституції є дуже важливим у деяких державах. Ця процедура кілька разів застосовувалася у Росії для того, щоб визначити межі законодавчих процесів, взаємовідносин між палатами парламенту та Президентом Федерації. В Угорщині процедура визначення тлумачення Конституції надала можливість прийняти рішення стосовно обсягу президентських повноважень у військових питаннях та порядку внесення поправок до Конституції. У Польщі подібну роль відіграла процедура визначення загальнообов'язкових тлумачень законодавчих актів.

У практиці більшості європейських країн повноваження конституційних судів розглядати справи щодо спорів стосовно компетенцій, виборів та імпичменту є досить незначними. Це, однак, не означає, що питання функціонування верховних державних законодавчих і виконавчих гілок влади залишається поза контролем Конституційного Суду, оскільки процедура щодо контролю норм широко застосовується для розв'язання відповідних проблем. Згідно з цією процедурою Конституційний Суд визначає рамки повноважень і функціонування інших державних органів і бере участь у вирішенні політичних спорів у своїх країнах.

Нинішня ситуація у Польщі дуже подібна до описаної вище. Польський Конституційний Суд має спеціальні повноваження ухвалювати рішення у справах, які стосуються спорів між центральними конституційними органами держави, але досі йому не доводилося використовувати їх на практиці. Процедури для розв'язання спорів щодо виборів (компетенція Верховного Суду) не відіграють суттєвої ролі, як і ті, що стосуються імпичменту (компетенція спеціального Державного Трибуналу). Важливі питання тлумачення принципу поділу влади і ролі окремих конституційних органів держави вирішуються процедурою контролю норм. До 1997 року порядок визначення загальнообов'язкових тлумачень законів був однаково важливим.

Розглядаючи судову практику останніх років, можна виділити чотири основні сфери функціонування принципу поділу влади, які стали предметом заінтересованості Польського Конституційного Суду.

Перша сфера — це повноваження парламенту, особливо в області законотворчості. Більшість рішень Конституційного Суду стосувалася визначення статусу законів і обсягу повноважень урядових органів щодо випуску постанов. З самого початку свого існування (Рішення від 8 травня 1986 року, U 1/86) Польський Конституційний Суд прийняв обмежувальну концепцію урядової законотворчості. Відповідно до Конституції 1997 року ця концепція була підтримана всебічним регламентуванням джерел права (статті 87—93). Крім того, Конституція встановлює, що будь-яке обмеження особистих прав і свобод може бути введено тільки законодавчим актом парламенту (зокрема стаття 31, пункт 3). Отже, Конституційний Суд обумовлює, що основні елементи юридичних постанов загальнообов'язкового характеру мають бути виписані у законодавчих актах. Постанови, які випускаються урядовими органами, повинні мати виконавчий характер, що робить їх підзаконними актами.

Щодо постанови — це означає, що вона може бути прийнята тільки на підставі повноважень (делегування повноважень), чітко зазначених у законодавчому акті, і має залишатися в межах такого доручення. Навіть якщо законодавчий акт є недосконалим, виправити його за допомогою постанов неможливо. Повноваження на прийняття постанови може не подовжуватись і, фактично, законодавчий акт не зазначає, яке питання, що розглядається і регулюється постановою, має вважатися таким, що не гарантує санкції законодавчого органу. Це, крім іншого, є наслідком принципу поділу влади, який вимагає, щоб закони приймав парламент як орган законодавчої влади. Всі постанови, прийняті всупереч цим вимогам, є неконституційними.

Стосовно законодавчих актів це означає, що якщо повноваження приймати постанови сформульовано в них, таке формулювання має бути достатньо чітким. Таким чином, має бути чітко визначений урядовий орган, якому належить право видавати постанови, обсяг питань, які таким чином регулюватимуться, і основні положення стосовно змісту такого регулювання. Будь-яке повноваження, що не відповідає таким вимогам, є неконституційним, і, таким чином, будь-



яка постанова, видана на його основі, також є неконституційною. Конституційним Судом уже накопичена достатня кількість прецедентів (наприклад рішення від 27 червня 2000 року, К 20/99; 17 жовтня 2000 року, К 16/99; 7 листопада 2000 року, К 16/00; 11 грудня 2000 року, У/2000 та попередня правова практика, наведена тут). Можна сказати, що визначення співвідношення між законодавчими актами та урядовими постановами є найретельніше розробленим та найстабільнішим елементом конституційної судової практики щодо поділу влади. Ті самі правила стосуються постанов, які видаються Президентом Республіки, що, однак, має невеликий практичний вплив, оскільки законодавчі повноваження Президента дуже обмежені.

Таке тлумачення поділу питань між законодавчим актом і постановою означає, що існують обмеження на обсяг законодавчих актів. Парламент може (у багатьох випадках — повинен) регламентувати певне питання законодавчого акта до найдрібніших деталей. Тому постає запитання: чи може парламент приймати виконавчі рішення, які належать до компетенції уряду? У кількох рішеннях, виданих у середині 90-х років, була сформульована концепція “мінімальної компетенції”, яку необхідно залишити законодавчій та виконавчій гілкам влади. Це означає, що законодавчий акт при визначенні компетенції окремих органів не може порушувати “життєво необхідного обсягу повноважень” певних органів. Це очевидно стосовно судової влади, оскільки її монополія на здійснення правосуддя чітко визначена Конституцією. Однак існують суворі обмеження, за які не може виходити законодавство навіть щодо виконавчої влади. Отже, Сейму не може бути доручено прийняття рішень щодо приватизації різних галузей економіки, оскільки це — окремі рішення, які належить ухвалювати уряду (рішення від 22 листопада 1995 року, К 19/95). Також не дозволяється вписувати до бюджету зобов’язання витратити визначену суму грошей на придбання окремих видів літаків у визначеного виробника, оскільки це, знову ж таки, є виконавчим рішенням, що приймається урядом і не належить до компетенції парламенту (рішення від 21 листопада 1994 року, К 6/94).

Іншою сферою, де позиція Конституційного Суду чітко визначена, є стосунки між двома палатами парламенту в законодавчому процесі. Польська Конституція не передбачає рівності між Сеймом і Се-

натом — Сейм першим приймає закон, після чого Сенат має певний термін для того, щоб запропонувати внесення поправок, у яких Сейм може відмовити абсолютною більшістю голосів (статті 118 і 119 Конституції). Це викликало спір щодо обсягу поправок до закону, прийнятого Сеймом, які Сенат може пропонувати. Зокрема, виникає запитання: чи можуть поправки Сенату вирішувати питання, які не вирішуються даним законом? Як легко можна здогадатися, позиції Сейму та Сенату щодо цього значно відрізнялись. Було багато суперечок стосовно даного питання, в деяких випадках Президент Республіки відмовлявся підписувати законодавчий акт і просив Конституційний Суд розглянути, чи був він прийнятий належним чином.

Конституційний Суд у результаті ухвалює рішення, яке обмежує повноваження Сенату вносити поправки до законів, що були прийняті Сеймом. На думку Суду, стосунки між палатами мають залишатися “асиметричною двопалатністю”. Це особливо помітно на контрольній функції, яка належить виключно Сейму, але і в законодавчому процесі “...положення Сейму є привілейованим порівняно з Сенатом”. Це впливає на обсяг поправок Сенату і утримує їх у певних контекстних рамках, які визначаються обсягом закону, прийнятого Сеймом. Отже, ми маємо відрізнити “ширину” і “глибину” поправок Сенату. “Не існує перешкод для того, щоб поправки повністю змінили зміст рішень, передбачених законом, за умови, що вони стосуються питань, які вже включені до закону. Не треба виключати поправки, котрі дещо виходять за межі обсягу закону, — особливо, якщо передбачаються зміни до нього або розширення його змісту — в межах широко означених мети та об’єкту такого закону. Однак, якщо такий виняток зайде надто далеко і поправки передбачають внесення змін до змісту, який не пов’язаний прямо з метою та об’єктом такого закону, тоді такі поправки виходять за межі обсягу цього закону і стають конституційно неприйнятними” (рішення від 23 лютого 1999 року, К 25/98 та подібні попередні рішення: від 23 листопада 1993 року, К 5/95 та 22 вересня 1997 року, К 25/97). Тому Сейм зобов’язаний згідно з Конституцією відхилити такі поправки, а якщо вони якимось чином потраплять до остаточного тексту законодавчого акта, ця частина законодавчого акта вважатиметься неконституційною.

Конституційний Суд займає подібну позицію стосовно депутат-

ських поправок до законів, які вважаються терміновими (стаття 123 Конституції). Оскільки визначення терміновості закону є прерогативою уряду, подібним до цього є визначення обсягу будь-яких запропонованих поправок. Депутатські поправки можуть змінити зміст пропозицій уряду, але вони не можуть вносити поправки до закону, які не були внесені урядом (рішення від 9 січня 1996 року, К 18/95). Однак не існує обмежень на подання депутатських поправок до законів, що розглядаються звичайним законодавчим шляхом, крім випадків, коли термін подання вичерпано. Рішенням від 24 червня 1998 року (К 3/98) визначено, що вносити поправки, які суттєво збільшують обсяг закону на стадії другого читання (після того, як комітети вже завершили свою роботу над законом) не можна. Поправка не повинна ставати законодавчою ініціативою, особливо на етапі парламентської роботи над нею, коли вже занадто пізно розглядати її *in extenso*.

Контрольна функція є одним з основних завдань Сейму, і, як я вже згадував, Сенат не має права виконувати таку функцію. Контрольна функція дає Сейму можливість отримувати інформацію про діяльність визначених органів і державних установ, а також висловлювати свою думку щодо такої діяльності. Відповідно до рішення від 14 квітня 1999 року (К 8/99 — слідчі комітети Сейму) цей контроль не має заходити надто далеко і заважати “життєво необхідному обсягу” діяльності інших гілок державної влади. Це означає, що стосовно виконавчої гілки влади здійснення контрольних повноважень Сейму не повинно заважати повноваженням Кабінету Міністрів у сфері урядової адміністрації (*ibid*). Зрозуміло, що аналіз та оцінка діяльності органів державної влади є змістом парламентського контролю, і робота слідчих комітетів має бути підпорядкована виключно цій меті. Юридична ж гілка влади, навпаки, є незалежною за визначенням. Виключається будь-який контроль законодавчої гілки влади за юридичною практикою судів, що означає, крім усього іншого, що слідчі комітети не можуть переглядати рішення судів і, зокрема, не можуть висловлювати думку щодо того, яким чином суд ухвалив рішення у справі, або оскаржувати законність рішень. Однак комітети можуть розслідувати справу паралельно із судовим розглядом, і в такому разі зобов’язані діяти з “особливою пересторогою”. В цьому відношенні принцип поділу влади чітко використовується як такий, що обмежує.

Принцип поділу влади не виключає, що члени парламенту беруть участь у діяльності державних органів щодо ухвалення рішень і консультативних органів (рішення від 28 квітня 1999 року, К 3/99 — участь членів парламенту у Раді державної Служби, яка призначена Прем’єр-міністром). Така участь не повинна спричиняти залежності парламентарів від будь-якого урядового органу, і вони не повинні брати участі у виконанні повноважень органу, який належить до державної адміністрації. Прем’єр-міністр не може на свій розсуд обирати членів парламенту для участі в роботі консультативного органу і органу з ухвалення рішень. Тому, якщо закон передбачає, що парламентарі призначаються їх політичними групами, Прем’єр-міністр повинен ставитися до всіх груп політично коректно (тобто він має зважати на розмір групи, а не на її політичну орієнтацію) і поважати персональні рішення, ухвалені такими групами.

Кількість рішень Конституційного Суду, в яких йдеться про роль та повноваження Президента Республіки, є незначною, але це має розглядатися в контексті достатньо слабкої позиції, передбаченої для Президента польською Конституцією. Тим не менше, Конституційний Суд категорично виступав — особливо в першій половині 90-х років — проти будь-яких спроб підсилити таку позицію на практиці.

У своїй постанові від 10 травня 1994 року (W 7/94) Конституційний Суд розглянув порядок звільнення президента Ради національного мовлення. У 1992 році нову норму щодо статусу громадського радіо та телебачення було внесено до Конституції, а згаданій Раді надано повноваження незалежного органу, який гарантує відповідне функціонування електронних засобів масової інформації. Рада працювала на умовах і згідно із законом, який передбачав, що її члени призначаються відповідно Сеймом, Сенатом і Президентом. Президент Республіки призначив президента Ради з числа її членів. На жаль, законом не передбачено порядок звільнення президента Ради до того, як закінчиться термін його/її перебування на посаді. Виникли деякі практичні спори щодо цього питання, але Конституційний Суд ухвалив рішення про те, що Президент Республіки не має права звільняти з посади президента Ради, оскільки закон не надав йому таких особливих повноважень. Посилання було зроблено на принцип законності, який дозволяє державному органу діяти тільки в разі, коли

закон це дозволяє. Одночасно Суд зауважив, що "...положення про компетенцію завжди має точно тлумачитися. Неприйнятним є будь-яке довільне доповнення до обсягу компетенцій з питання, що не згадується у цій постанові".

Зазначене рішення Конституційного Суду має розглядатися у двох різних площинах. По-перше, воно наголосило на незалежності Ради національного мовлення як окремого конституційного органу із спеціальним статусом. Про це також йшлося в інших рішеннях Суду стосовно радіо та телебачення, які підкреслювали необхідність відмежування громадського радіо та телебачення від наявного політичного керівництва держави (постанови від 7 березня 1994 року, W 3/93; 13 грудня 1995 року, W 6/95 та рішення від 28 листопада 1995 року, К 17/95). По-друге, воно відхилило будь-яке уявлення про наявність "ситуативних повноважень" Президента Республіки, які були б прерогативами глави держави без чіткого визначення цього в тексті Конституції. Наступні рішення Суду були подібними (наприклад постанова від 11 квітня 1995 року, W 2/95, в якій було визначено принципи розпуску Сейму в разі неприйняття бюджету). Незважаючи на це Конституційний Суд не завжди діяв послідовно. Йдеться, наприклад, про випадок, коли він вирішив, що, попри принципову вимогу, згідно з якою уряд завжди візує акти Президента Республіки, припускаються деякі винятки, навіть якщо Конституція не передбачає цього окремо (постанова від 5 вересня 1995 року, W 1/95).

Треба зауважити, що спори стосовно ролі та повноважень Президента Республіки були типовими, в основному, для першої половини 90-х років. Судова практика Конституційного Суду, а також текст нової Конституції 1997 року висвітлили найважливіші питання, і протягом останніх років подібні справи не розглядалися.

Позиція судової гілки влади нерідко ставала предметом висновків, які давав Конституційний Суд. Вони будувалися, передусім, на принципі монополії судів щодо здійснення правосуддя і, таким чином, на прийнятності та доступі до судочинства в усіх типах справ і спорів стосовно окремої особи.

Щодо положення судової влади по відношенню до інших гілок влади, останніми роками воно вивчалось переважно в світлі спорів стосовно шляхів визначення заробітної плати суддів (рішення від

11 вересня 1995 року, P 1/95; від 22 березня 2000 року, P 12/98; від 4 жовтня 2000 року, P 8/00). Велика увага також приділялася позиції Національної Ради юстиції як окремого конституційного органу, заснованого для захисту незалежності суддів та судів. Конституційний Суд постановив, що Рада повинна брати участь у всій законодавчій роботі, яка має відношення до судової влади, і що невиконання — з боку Сейму — вимоги отримати висновок Ради є порушенням Конституції (рішення від 24 червня 1998 року, К 3/98). Рада, у свою чергу, може ухвалювати деякі персональні рішення стосовно суддів, наприклад щодо надання згоди на те, щоб суддя продовжував виконувати свої обов'язки, незважаючи на досягнення пенсійного віку (рішення від 11 липня 2000 року, К 30/99). Наразі на розгляді в Конституційному Суді знаходяться питання конституційності положень щодо захисту державних секторів і тієї міри, якою такі положення можуть застосовуватися до суддів.

Ще однією сферою юрисдикції Конституційного Суду були проблеми, пов'язані з функціонуванням органів місцевого самоврядування. Це питання не стосується безпосередньо теми мого виступу, але треба пригадати, що судова практика використовує принцип незалежності місцевого самоврядування від центральної влади, а також принцип поділу місцевої власності, фінансової незалежності місцевої влади. Особливо наголошується на забороні постановки перед органами самоврядування нових завдань без забезпечення відповідного фінансування та юридичного захисту незалежності органів місцевого самоврядування. Оскільки органи місцевого самоврядування мають право передавати справи до Конституційного Суду, не дивно, що їх проблеми регулярно висвітлюються у судових рішеннях.

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД ЯК ІНСТИТУЦІЯ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

М.Савенко,  
суддя Конституційного Суду України

Ідеї Джона Локка та Шарля Луї Монтеск'є стосовно поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, висунуті ними кілька століть тому, залишаються актуальними і в третьому тисячолітті. З часом вони стали одним з основних принципів функціонування державної влади, основною ознакою демократичної правової держави.

Принцип поділу державної влади спрямований на децентралізацію державної влади, унеможливлення її узурпації, прояву авторитаризму і тоталітаризму. Сутність поділу державної влади полягає в тому, що, залишаючись єдиною, державна влада здійснюється шляхом функціонального розгалуження на законодавчу, виконавчу та судову.

Цей принцип вперше був закріплений у Декларації про державний суверенітет України, а згодом втілений у статті 6 Конституції України. Однак його конституційне закріплення не виключає виникнення державно-правових конфліктів.

Прояв цих конфліктів зумовлений такими соціальними та юридичними чинниками:

- 1) перехідним станом суспільних відносин;
- 2) відходом від однієї пануючої ідеології (марксизму-ленінізму), від керівництва суспільством однією політичною партією до політичної та ідеологічної різноманітності;
- 3) відсутністю у владних структур на загальнодержавному і місцевих рівнях вагомого досвіду вирішення складних питань державотворення в режимі консенсусу;
- 4) відставанням процесуальних конституційно-правових норм від матеріальних;
- 5) відсутністю достатнього комплексу організаційно-правових механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами державно-правових відносин;

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД ЯК ІНСТИТУЦІЯ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

б) низьким рівнем політико-правової культури різних верств населення, державного апарату;

7) бажанням законодавчої, виконавчої гілок влади, глави держави перебрати на себе якомога більше повноважень;

8) втручанням законодавчої влади до компетенції виконавчої і навпаки;

9) суперечностями в законодавстві; відсутністю чіткої ідеології державного будівництва;

10) неякісним правовим регулюванням суспільних відносин;

11) порушенням суб'єктами державно-правових відносин норм Конституції і законів України, міжнародно-правових актів, ратифікованих парламентом;

12) різним тлумаченням гілками влади конституційних норм;

13) спробою окремих територій змінити свій правовий статус або увійти до складу іншої держави;

14) несформованістю легітимних владних інститутів; створенням незаконних військових формувань;

15) діями суб'єктів державно-правових відносин щодо зміни шляхом насильства конституційного ладу і територіальної цілісності держави;

16) діями з підриву безпеки держави;

17) діями суб'єктів державно-правових відносин з розпалювання національної та релігійної ворожнечі, підтримкою державою певної конфесії, наділення її перевагами щодо інших релігій тощо<sup>1</sup>.

Державно-правові конфлікти неминучі у будь-якому суспільстві. Однак діяльність усіх державних органів має бути спрямована на їх попередження, усунення причин, які можуть призвести до їх виникнення. Такі конфлікти негативно позначаються на стані розвитку держави і суспільства. Тому в Основному Законі має чітко проводитись принцип поділу державної влади, бути закріплені механізм взаємодії, стримувань і противаг у діяльності вищих органів державної влади, їх компетенція. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також роз'єднання державної та муніципальної влади, за яких вони взаємно урівноважують і стримують одна одну, перекриває у такий спо-

<sup>1</sup> Тацій В., Тодика Ю. Функціонування державної влади в аспекті конфліктології. // Право України, 1997. — № 8. — С. 29—30.

сіб саму можливість невинуваченої концентрації влади, перетворення її на визначальну неприборкану силу, а відтак — державного свавілля, насильства і терору<sup>1</sup>.

Конституція України визначила компетенцію та межі правового регулювання щодо Верховної Ради України і Президента України виключно положеннями Основного Закону. Згідно зі статтею 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади мають здійснювати свої повноваження у встановлених нею межах і відповідно до законів. Вона встановила і принцип діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб — робити лише те, що дозволено законом, тобто вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19).

Закріплення в Основному Законі принципів поділу державної влади та діяльності її органів, системи стримувань і противаг, обов'язку взаємодії (стаття 6 Конституції Республіки Молдова та стаття 6 Конституції Республіки Білорусь) не забезпечують автоматичного додержання і виконання таких конституційних приписів усіма державними органами та їх посадовими особами. Тому є необхідність у встановленні механізму контролю за реалізацією Конституції, правової охорони її норм, визначенні арбітра у вирішенні конфліктів між вищими органами державної влади, спорів щодо конституційності їх діяльності.

Функції арбітра у вирішенні спорів щодо компетенції в окремих країнах виконує глава держави. Досить важлива за обсягом ця функція у державах з президентською формою правління, дещо менша або не чітко визначена — у країнах зі змішаною формою правління — президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською, до яких належить і Україна.

Виникає запитання: чи може бути глава держави арбітром у спорі між ним та іншим органом державної влади?

Виходячи з відомого правила, що ніхто не може бути суддею у власній справі, глава держави не може бути арбітром у спорі, в якому він є стороною.

Необхідність ефективного контролю за дотриманням Конституції, забезпечення правової охорони верховенства її норм, у тому чис-

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Философия права. — М., 1999. — С. 77.

лі й тих, які визначають принципи поділу державної влади, систему стримувань і противаг та вирішення конфліктів між вищими органами державної влади, зумовила виникнення інституту конституційного контролю і створення з цією метою спеціалізованих органів конституційної юрисдикції.

При вирішенні спорів, конфліктів у конституційно-правовій сфері, і, зокрема, пов'язаних з додержанням принципу поділу державної влади, конституційні суди виступають як арбітри, тому в науковій літературі цей напрям діяльності органів конституційної юрисдикції визначають як здійснення арбітражної функції.

Цю функцію органи конституційної юрисдикції здійснюють при розгляді спорів щодо компетенції державних органів. У науковій літературі виділяють два види подібних спорів:

1) спори щодо компетенції між державними органами, які впливають з розмежування компетенції законодавчої, виконавчої та судової влади по горизонталі;

2) спори між державою та її складовими, що обумовлені розмежуванням компетенції по вертикалі.

До першого виду належать спори про розмежування компетенції між державними органами різних гілок влади: парламентом, главою держави, урядом, іншими органами виконавчої влади, органами судової влади: між парламентом та урядом; парламентом і главою держави; урядом та органами судової влади тощо або спори між різними органами, що входять до системи однієї гілки державної влади. Розгляд таких спорів віднесено до повноважень конституційних судів у Австрії, Азербайджані, Болгарії, Грузії, Іспанії, Росії, Хорватії та ін.

До другого виду належать спори між федерацією та суб'єктами федерації у федеративній державі; у складній унітарній державі (до яких можна віднести й Україну) — між центром і автономними утвореннями; у звичайній унітарній країні — між вищими центральними державними органами та територіальними колективами, органами місцевого самоврядування (ФРН, Італія, Португалія).

Обсяг арбітражної функції в органах конституційної юрисдикції в різних країнах неоднаковий.

Зокрема, Конституційний Суд Хорватії має досить широку арбітражну функцію. Відповідно до статті 125 Конституції Республіки

Хорватія він вирішує спори щодо компетенції між законодавчою, виконавчою та судовою владою<sup>1</sup>.

Конституційний Суд Італії вирішує компетенційні спори між різними органами державної влади, між державою та регіонами (стаття 134 Конституції, стаття 37 Закону “Про Конституційний Суд Італії”)<sup>2</sup>

Конституційний Суд Російської Федерації розглядає спори щодо компетенції: між федеральними органами державної влади; між федеральними органами державної влади і органами державної влади суб’єктів Федерації; між вищими державними органами суб’єктів Федерації (стаття 125 Конституції Російської Федерації)<sup>3</sup>.

Конституційний Суд Болгарії вирішує конфлікти щодо компетенції між парламентом, Президентом і Радою Міністрів, між органами місцевого самоврядування та центральною адміністрацією (стаття 149 Конституції Болгарії)<sup>4</sup>.

Для Конституційного Суду Австрії, навпаки, характерним є вирішення спорів щодо компетенції органів судової влади. Він розглядає спори щодо повноважень між судами і органами адміністративної влади, між адміністративними судами і будь-яким іншим судом, у тому числі й Конституційним Судом, між звичайними та іншими судами, а також між землями, між землею і Федерацією, між державними органами і Рахунковою палатою (стаття 138 Конституції Австрії, статті 126а, 138 Закону “Про Конституційний Суд Австрії”)<sup>5</sup>.

Законодавство окремих країн встановлює й певні обмеження щодо розгляду компетенційних спорів. Зокрема, Конституційний Суд Іспанії розглядає спори між Урядом, Палатою Депутатів, Сенатом і

<sup>1</sup> Конституция Республики Хорватия // Народне повини. — 1998, № 8.

<sup>2</sup> Италия. Конституция и законодательные акты. Пер. с итальянского // Под ред. Туманова В.А. — М.: Прогресс, 1988.

<sup>3</sup> Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие // Составитель и автор введения и вступительной статьи Андреева Г.Н. — М.: Юристь, 1999. — С. 374—375.

<sup>4</sup> Конституції нових держав Європи та Азії // Упорядник Головатий С. — К.: Українська правнича фундація, 1996. — С. 151.

<sup>5</sup> Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты // Составитель Морщакова Т.Г. Под ред. и со вступительной статьей Ильинского И.П. — М.: Прогресс, 1985.

Генеральною Судовою Радою за умови попереднього повідомлення органом, який оспорує акт, органу, що видав такий акт, і звернення до нього з пропозицією про його скасування. Тобто обов’язковою вимогою прийняття звернення до розгляду є дотримання позасудового порядку вирішення спору.

Необхідність позасудового вирішення компетенційного спору передбачена також і в законодавстві Росії. Клопотання про вирішення спору щодо компетенції у Конституційному Суді Російської Федерації є припустимим, зокрема, у випадках:

якщо спір виникає не з питань підвідомчості справ судам і він не був і не може бути розглянутий іншим способом;

коли заявник вважає, що виданий акт чи вчинені дії правового характеру, або ухилення від видання акта чи вчинення дій є порушенням розмежування компетенції між органами державної влади, встановленої Конституцією Російської Федерації.

Дещо інші вимоги встановлені для Президента Російської Федерації, клопотання якого є допустимим за умови використання ним узгоджувальних процедур для вирішення розбіжностей між органами державної влади та якщо вирішення цих розбіжностей підвідомче Конституційному Суду (стаття 93 Федерального конституційного Закону “Про Конституційний Суд Російської Федерації”)<sup>1</sup>.

Поряд з цим встановлюються також строки звернення до органів конституційної юрисдикції за вирішенням спору про компетенцію: у ФРН — протягом шести місяців з дня, коли позивачу стало відомо про порушення його прав; у Австрії — чотири тижні; у Росії — впродовж місяця з дня отримання письмової заяви відповідного органу державної влади про порушення його компетенції, якщо не були усунені зазначені в ній порушення протягом місяця з дня звернення до Президента з проханням використати узгоджувальні процедури, у разі, коли Президент не використав такі процедури або вони не призвели до вирішення спору.

Постає питання щодо виправданості часових обмежень для вирішення спорів про компетенцію. З одного боку, таке обмеження зобов’язує відповідні органи чи суб’єктів звернення своєчасно вживати

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — 13. — Ст. 1447.

заходів щодо усунення порушень компетенції і звільняє конституційні суди від розгляду “застарілого” спору, який з часом перестає бути актуальним. З другого — недотримання встановленого строку на звернення до конституційного суду позбавляє відповідний орган можливості вирішення такого спору.

Порівняння порядку нормативного регулювання щодо часових обмежень на звернення за вирішенням спору щодо компетенції свідчить про перевагу відсутності законодавчого встановлення строків на звернення.

По-перше, кожен суб’єкт конституційно-правових відносин має бути впевненим, що його права та інтереси будуть захищені, а порушені права — відновлені незалежно від часу їх порушення. Встановлення строків обмежує право на вирішення спору щодо компетенції.

По-друге, часові обмеження позбавляють можливості вирішення спору щодо компетенції відповідний орган державної влади, який не має права на звернення до конституційного суду, у випадку, якщо інші суб’єкти звернення в межах встановленого строку цього не зробили з урахуванням політичної ситуації у державі. Зокрема, в Україні Кабінет Міністрів взагалі не може звертатися до Конституційного Суду України з цього питання. Можна припустити, що у разі прийняття більшістю в парламенті закону з ініціативи Президента або видання Президентом акта, який порушує компетенцію органу, що не може самостійно звернутися до Конституційного Суду, останній не може розраховувати на ініціювання розгляду відповідного спору з боку Президента чи депутатів парламенту. Строки перебування на посаді глави держави і членів парламенту перевищують терміни звернення до конституційного суду, що дозволить певному органу через певний час, після зміни політичної ситуації внаслідок закінчення строку перебування названих посадових осіб на посаді, вирішити такий спір.

По-третє, такі спори пов’язані з порушенням компетенції, визначеної переважно Основним Законом. Встановлення часових обмежень на звернення за вирішенням спору щодо компетенції дозволяє неконституційному акту залишатися чинним і діяти в правовій системі у разі пропуску строку звернення.

Не можна погодитися з думкою Г.Штайнбергера про те, що, знаючи про перебіг строку звернення до конституційного суду, конфліктуючі сторони можуть спробувати самостійно зняти гостроту спору<sup>1</sup>. Навіть такий, суто ідеалістичний, підхід не є вирішенням спору по суті, оскільки автор веде мову лише про зняття гостроти спору. Дійсно, знаючи про відсутність можливості вирішення спору за юридичною процедурою, учасники спору шукатимуть шляхи до його розв’язання іншими, у тому числі й неправовими, засобами. Це може призвести до загострення конфлікту та негативних наслідків його розв’язання сторонами.

У Білорусі, Молдові, Україні повноваження конституційних судів по вирішенню спорів щодо компетенції окремо не виділені. В Україні компетенційні спори Конституційний Суд України розглядає при здійсненні інших наданих йому повноважень, зокрема щодо конституційності нормативно-правових актів, які викликають спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, або при тлумаченні Конституції чи законів України. За змістом встановленої компетенції Конституційний Суд України має перевіряти лише конституційність закону або іншого акта щодо встановлених ними повноважень органу влади.

Постає запитання: чи може Конституційний Суд України перевіряти наявність у органу влади повноважень на прийняття рішень, вчинення дій з питань, не врегульованих ні Конституцією України, ні законами України, ні іншими правовими актами у разі їх оспорювання? Виходячи з визначеної Конституцією України компетенції Конституційний Суд України не може розглядати безпосередньо спір щодо таких повноважень. Фактично Конституційний Суд України робить це всупереч Конституції України і Закону України “Про Конституційний Суд України”, зокрема у справах про комунальні послуги<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Штайнбергер Г. Модели конституционной юрисдикции. Европейская Комиссия за демократию через право. — 1994. — С. 25.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” // Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 2. — С. 34—38.



про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги<sup>1</sup>. Тому до повноважень Конституційного Суду України необхідно віднести розгляд справ щодо компетенції.

За змістом виділяють три види спорів щодо повноважень: а) спори щодо визнання компетенції; б) спори щодо заперечення компетенції; в) спори щодо привласнення органом державної влади не належних йому повноважень<sup>2</sup>.

На нашу думку, спори щодо привласнення органом державної влади не належних йому повноважень є різновидом спорів про визнання або заперечення компетенції, тому їх недоцільно виділяти в окрему групу, незважаючи на можливі певні особливості їх розгляду.

Виникненню спорів щодо компетенції сприяє недостатньо повне визначення обсягу повноважень конституційних органів державної влади, їх правового статусу, нечітке формулювання окремих повноважень в нормативно-правових актах, прогалини в їх правовому регулюванні, неправильне тлумачення норм Конституції та законів при їх застосуванні, безумовно, в бік розширення владних повноважень: зокрема, відсутність чіткого визначення обсягу повноважень глави держави як гаранта Конституції, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету і територіальної цілісності.

Щодо цих повноважень існують різні погляди. Одні вчені вважають, що функція гаранта Конституції передбачає широке право Президента діяти на свій розсуд, виходячи не лише з букви, а й з духу Конституції та законів України, заповнюючи прогалини в правовій системі і реагуючи на не передбачені Конституцією життєві ситуації. Дискреційна влада, яка неминуча у будь-якій державі, не є, на їх думку

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України 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” // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 30—34.

<sup>2</sup> Федеральний конституційний закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”. Комментарий. / Отв. ред. Витрук Н.В., Лазарев Л.В. и Эбзеев Б.С. — М.: Юридическая литература, 1996. — С. 287—288; *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс, М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — С. 294

ку, сама по собі порушенням демократії і не чужа правовій державі, якщо, звичайно, дії глави держави не ведуть до репресій і широкого порушення прав людини і не призводять до масової непокори владі. Президент зобов’язаний розробляти і пропонувати закони, а в разі їх відсутності — приймати укази, спрямовані на захист прав і свобод окремих категорій громадян тощо<sup>1</sup>. Реалізувати повноваження стосовно найбільш важливих елементів державного життя без використання особливої дискреційної влади, притаманної саме главі держави, неможливо<sup>2</sup>.

Інші автори вважають, що становище гаранта впливає на діяльність самого глави держави, яка повинна неухильно відповідати Конституції і бути скерована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Виконуючи ці функції, Президент має право вимагати від усіх органів влади неухильного дотримання Конституції, прав і свобод людини<sup>3</sup>. Ця точка зору, на наш погляд, є більш прийнятною.

Конституційні вимоги щодо обов’язку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами, поширюються навіть більшою мірою на главу держави як гаранта Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Свої повноваження як гаранта Конституції, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності Президент має здійснювати, не підміняючи і не відсторонюючи жодну з гілок влади, не порушуючи їх самостійності і не втручаючись у їх конституційні повноваження<sup>4</sup>. Наявність широкої дискреційної влади у глави держави може призвести до порушення ним принципу поділу влади та її узурпації.

<sup>1</sup> *Баглай М.В., Габричидзе Б.А.* Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. — М.: Инфра-М, 1996. — С. 335

<sup>2</sup> *Бурчак Ф.Г.* Президент України. — К.: Ін-Юре, 1997. — С. 7.

<sup>3</sup> *Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д.* Президент Украины — конституционно-правовой статус. — Харьков: Факт, 1999. — С. 89; Конституционное право: Учебник / Под ред. Лазарева В.В. — М.: Новый Юрист, 1998. — С. 285.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. Под ред. и со вступительной статьей Топорнина Б.Н. — М, 1997. — С. 67.



І хоча чинна Конституція України не відносить Президента України до жодної з гілок влади, функціонально його діяльність пов'язана з виконавчою владою, на яку він здійснює значний організаційний вплив. Тому при вирішенні спорів щодо компетенції, зокрема компетенції глави держави, необхідно виходити з його повноважень, встановлених Конституцією України.

Вирішення спорів щодо компетенції зобов'язує конституційні суди забезпечити встановлений Конституцією і законами баланс і рівновагу в діяльності органів державної влади і тим самим забезпечити встановлений Основним Законом конституційний лад і правопорядок.

Органи конституційної юрисдикції є складовою державної влади, в системі якої посідають окреме місце, не входячи до системи певної гілки державної влади, або входять до системи судової гілки влади, де також посідають автономне місце, а отже, також мають діяти відповідно до Конституції та законів. Вони є гарантом верховенства Конституції та реалізації її норм, у тому числі й закріпленого в ній принципу поділу влади, беруть участь у виконанні обмежувальної функції Основного Закону.

При здійсненні обмежувальної функції Конституції конституційні суди повинні враховувати особливості спорів, суб'єктами яких є владні органи держави. Акти учасників цих спорів стосуються широкого кола фізичних та юридичних осіб. Це вимагає від органів конституційної юрисдикції приймати об'єктивні і вмотивовані рішення, не допускати при вирішенні спору відхилень від встановленої його учасниками компетенції ні в бік розширення, ні в бік звуження. Неправильне вирішення спору може призвести до розширення компетенції одного органу за рахунок інших державних органів, а відтак — і до концентрації у нього влади.

На практиці доволі складно визначити межі компетенції з питань, віднесених до повноважень різних органів. Особливо, коли їх компетенція є близькою. Зокрема, при визначенні сфери нормативно-правового регулювання певних правовідносин. Яким органом вони мають регулюватися: парламентом чи урядом?

До повноважень Верховної Ради України, серед інших, віднесено й прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції

ції України). Іншою нормою (стаття 84 Конституції України) встановлено, що вона приймає рішення виключно на пленарних засіданнях. Нарешті, ще одна норма (стаття 92 Конституції України) наводить перелік питань, які визначаються або встановлюються виключно законами.

Виходячи з цих та інших положень Основного Закону необхідно чітко встановити: 1) чи є прийняття законів повноваженням Верховної Ради України, чи це одна з форм її рішень з певних питань, поряд з постановами та іншими актами (декларація, звернення тощо); 2) чи обмежена сфера законодавчого регулювання суспільних відносин переліком питань, наведеним у статті 92 Конституції України?

Ці питання постали перед Конституційним Судом України при розгляді конституційного подання Президента України щодо неконституційності Закону України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам". Цим Законом тимчасово, до погашення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат, вводився "мораторій" на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та проїзд у громадському транспорті. Ним також встановлювалася їх оплата за цінами і тарифами, що діяли з 1 липня 1998 року. Президент України посилався на те, що вирішення цих питань є компетенцією виконавчої, а не законодавчої влади.

Конституційний Суд України визнав названий Закон таким, що не відповідає статтям 6, 19 Конституції України (є неконституційним), оскільки Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, визначених Конституцією України, і втрутилася у повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовуючи таке рішення, Конституційний Суд України посилався на те, що згідно з частиною першою статті 85 Конституції України до конституційних повноважень Верховної Ради України належить: прийняття законів, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, основ соціального захисту (пункти 3, 5, 6 частини першої статті 85 Конституції України), а на Кабінет Міністрів України покладається забезпечення проведення фінансової, цінової політики, політики соціального захисту (пункт 3 статті 116 Конституції України).

Прийняття законів належить до найголовніших, виключних повноважень Верховної Ради України. Стаття 92 Конституції України закріплює перелік найважливіших питань, які визначаються або встановлюються виключно законами. Це цілком відповідає принципу пріоритетності закону в системі нормативно-правових актів України. Законами України можуть регулюватися також інші питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Наведена правова позиція є правильною. Вона, безперечно, визначає неприпустимість зміни визначених Основним Законом повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування іншими нормативно-правовими актами. Цим Конституційний Суд України не лише підкреслив верховенство Конституції України в системі правових джерел, але й встановив обмеження щодо неприпустимості змін встановлених нею повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування іншими державними органами.

Водночас Конституція України не встановлює повноваження всіх органів державної влади та їх виключний перелік, допускаючи їх визначення законами. Крім того, стосовно Кабінету Міністрів України вона визначає не повноваження, а окремі функції, тобто основні напрями його діяльності, і передбачає, що він виконує й інші функції, визначені законами та актами Президента України. Постає запитання: чи можна розглядати спір щодо компетенції, якщо визначено не повноваження, а лише функції відповідного органу?

На наш погляд, можна, оскільки повноваження є похідними від функцій і конкретизують механізм їх здійснення. Вони не можуть змінювати встановлені Основним Законом функції відповідного органу.

За якими же повноваженнями: встановленими Конституцією, законами чи іншими актами, органи конституційної юрисдикції мають вирішувати спір про компетенцію? Порядок розгляду спорів щодо компетенції, в тому числі, з яких повноважень необхідно виходити при розгляді справи, має бути належно врегульований. Здійснення органами конституційної юрисдикції конституційного контролю не означає, що при розгляді віднесених до їх компетенції справ вони ма-

ють виходити виключно з положень Конституції. До компетенції окремих конституційних судів віднесено розгляд питань щодо відповідності актів не лише Конституції, а й іншим вищим за юридичною силою актам в системі джерел права.

Конституційний Суд Російської Федерації може розглядати подібні спори, коли оспорювана компетенція визначається Конституцією (пункт 1 частини першої статті 93 Федерального конституційного закону "Про Конституційний Суд Російської Федерації"). Федеральний Конституційний Суд розглядає справи щодо тлумачення Конституції (у спорах про обсяг прав і обов'язків верховного федерального органу та іншої заінтересованої сторони, наділеної Основним Законом чи регламентом повноваженнями верховного федерального органу (пункт 1 Закону).

В Україні предметом спору відповідно до статті 75 Закону України "Про Конституційний Суд України" можуть бути закони та правові акти парламенту, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які встановлюють повноваження конституційних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

З цього виходив Конституційний Суд України при вирішенні справи щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти". Рішенням у справі визнано неконституційним, зокрема положення пункту 2 цієї Постанови, яким дано доручення Міністерству охорони здоров'я України разом з іншими міністерствами та відомствами, що мають у підпорядкуванні лікувальні заклади, за погодженням з Міністерством фінансів України затвердити порядок надання платних послуг у державних закладах охорони здоров'я і вищих медичних закладах освіти та одержання добровільної компенсації від хворих<sup>1</sup>. Мотивами такого рішення стало порушення своїх повноважень і перевищення повноважень Міністерства охорони здоров'я Кабінетом Міністрів України. Як зазначено в Рішенні, основи охорони здоров'я, податки і збори

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 2. — С. 8—13.

встановлюються виключно законами. Положенням про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженим Указом Президента України, повноваження цього органу щодо затвердження порядку надання платних послуг у державних закладах охорони здоров'я і вищих закладах освіти та одержання добровільної компенсації від хворих не передбачені.

Компетенція, встановлена не Конституцією, а іншим актом, може бути переглянута шляхом внесення змін до цього акта або виданням іншого, аналогічного йому за формою. При розгляді спорів щодо компетенції важливо правильно визначити предмет спору. Оспорюється компетенція відповідного органу, її визнання або заперечення чи конституційність правового акта за формою, змістом, додержанням процедури його прийняття.

Предметом спору щодо компетенції можуть бути як нормативно-правові, так і ненормативні акти або дії правового характеру, вчинені на виконання певних норм щодо встановлення повноважень відповідних органів влади.

На практиці виникають питання щодо можливості розгляду спорів про компетенцію, якщо вона не визначена в законодавстві. Як приклад можна навести справу за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України указів Президента України про призначення перших заступників, заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади України. Конституційний Суд України припинив конституційне провадження у цій справі<sup>1</sup> з таких підстав.

Формування законодавчої бази щодо порядку призначення заступників керівників центральних органів виконавчої влади до цього часу, за окремими винятками, не здійснено.

Конституційний Суд України не може втручатись у діяльність законодавчого органу державної влади та заповнювати прогалини у законах.

Не торкаючись певної непослідовності Суду щодо нормативно-правового регулювання компетенції певного органу щодо призначення названих посадових осіб, зауважимо, що його позиція про неприпустимість заповнення прогалин у законодавстві, у тому числі з пи-

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 2. — С. 37—40.

тань компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є правильною. Йдеться про відсутність правового регулювання компетенції будь-якого органу щодо спірного питання. Якщо ж оспорювана компетенція визначена хоча б для одного органу, Конституційний Суд має вирішити спір по суті. Ухилення від розгляду спору може створити у відповідного органу впевненість у правомірності своїх актів та можливості поширення своєї компетенції на нормативно не врегульовані суспільні відносини, що може стати підґрунтям для державно-правових конфліктів.

Постає запитання: чи може бути розглянутий спір про компетенцію без встановлення її носія та чи може бути задоволене клопотання про встановлення органу, якому належить оспорювана компетенція? На нашу думку, при розгляді спору Конституційний Суд має перевірити наявність чи відсутність у органу, акт якого оспорюється, компетенції щодо вирішення спірного питання.

У випадку, коли оспорюється привласнення спірної компетенції, необхідно перевірити також, кому вона належить.

Щодо спору про встановлення конкретного носія спірної компетенції, то органи конституційної юрисдикції, на наш погляд, взагалі не повинні розглядати такі питання. З одного боку, визначення державного органу, якому належить спірна компетенція, є спором про право, що непідвідомче органам конституційної юрисдикції. З другого боку, коли спірна компетенція не має правового врегулювання, конституційні суди з арбітра можуть перетворитися на нормотворця, заповнюючи своїм рішенням прогалини в законодавстві, що буде перевищенням їх повноважень.

Контроль за додержанням принципу поділу державної влади органи конституційної юрисдикції здійснюють також і при розгляді інших справ, віднесених до їх компетенції, зокрема, щодо конституційності правових актів, контролю за проведенням виборів і референдумів, щодо відповідальності вищих посадових осіб держави, щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України тощо. Спори про компетенцію значною мірою наближені до політики, оскільки рішення щодо них зачіпають повноваження державних органів, впливають на єдність і збалансованість державної влади, систему стримувань і противаг у діяльності органів державної влади. Тому вони ма-

ють вирішуватися виключно правовими засобами з належним обґрунтуванням прийнятого рішення. Використання інституту так званих прихованих, чи передбачуваних повноважень органу державної влади<sup>1</sup>, виведення їх з духу Конституції є неприпустимим. Здійснюючи арбітражну функцію, органи конституційної юрисдикції збалансовують діяльність органів державної влади в межах визначеної для них компетенції; забезпечують реалізацію принципу поділу державної влади, системи стримувань і противаг; обмежують порушення Конституції і законів України органами державної влади при здійсненні своїх повноважень; попереджають порушення принципу поділу державної влади та виникнення державно-правових конфліктів.

---

<sup>1</sup> Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. — М., 1998. — С. 279.

**СПІВРОБІТНИЦТВО  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ  
ТА УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
З ПРАВ ЛЮДИНИ**

**І.Ємець,  
Радник Уповноваженого Верховної Ради України  
з прав людини**

Як відомо, чинним законодавством України передбачається механізм взаємодії та співробітництва Уповноваженого з прав людини та Конституційного Суду в сфері дотримання і захисту прав людини і громадянина в Україні.

Зокрема, статтею 150 Конституції України визначено право Уповноваженого з прав людини на звернення до Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Подальше законодавче закріплення ці норми Конституції отримали у статтях 40 і 41 Закону України “Про Конституційний Суд України” та у статті 13 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Відповідно до статті 15 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та статті 41 Закону України “Про Конституційний Суд України” Уповноважений є також суб’єктом права на конституційне звернення з питань надання висновків щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Користуючись правом на конституційне звернення, Уповноважений з прав людини останнім часом внес до Конституційного Суду України низку подань з питань, що стосуються захисту конституційних прав на свободу створення асоціацій; на вільне володіння, користування і розпорядження особистою власністю; на можливість громадянина вільно, без обмежень, користуватися конституційним правом звернення до суду за захистом своїх прав.

Аналізуючи звернення, що надходять до Уповноваженого з прав людини, ми дійшли висновку, що не всі норми чинного Закону Укра-

їни “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” узгоджуються з вимогами Конституції України і відповідають їй. Так, у статтях 11 і 16 Закону були норми щодо правового статусу професійної спілки та її легалізації, в яких нечітко визначено правові наслідки надання профспілці відповідного статусу. Це порушувало принцип свободи об’єднань і могло тлумачитися як обмеження сфери діяльності профспілок. Передбачена в зазначених нормах відповідність кількості організацій профспілок та чисельності їх членів адміністративно-територіальним одиницям держави, що вимагається для реєстрації, ставала на перешкоді утворенню і розвитку об’єднань. У колишній редакції Закону стаття 11 обмежувала право профспілки на вільну організацію її діяльності. Встановлений статтею 16 Закону порядок легалізації професійної спілки надавав відповідним державним органам України право відмовляти їй у реєстрації. Тому, згідно із змістом цієї статті, для створення і діяльності організацій профспілок необхідно було отримати дозвіл держави. Це суперечило положенню статті 36 Конституції України, відповідно до якої професійні спілки утворюються на основі вільного вибору їх членів без попереднього дозволу. Крім цього, статті 11 та 16 Закону суперечили вимогам таких міжнародно-правових актів, як Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року і ратифікований Президією Верховної Ради Української РСР 19 жовтня 1973 року, Конвенція Міжнародної організації праці про свободу асоціацій та захист права на організацію № 87 1948 року, ратифікована Українською РСР 11 серпня 1956 року. Ці акти підтверджені Законом України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 року.

З огляду на це, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини внесено конституційне подання щодо конституційності статей 11 і 16 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”.

Рішенням Суду від 18 жовтня 2000 року положення зазначеного Закону України, які не відповідали вимогам Конституції України, визнані неконституційними. Таким чином було ліквідовано обмеження прав громадян на свободу об’єднання в асоціації.

У Конституційному Суді України розпочався розгляд конституційного подання Уповноваженого щодо відповідності Конституції

України (конституційності) відповідних положень статті 248<sup>3</sup> Цивільного процесуального кодексу України, які, на переконання Уповноваженого з прав людини, не відповідають вимогам статей 55 і 124 Конституції України, Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, а також положенням першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 і 11 до цієї Конвенції та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року.

Визнання такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), відповідних положень цієї статті ЦПК має стати свідченням того, що Україна продовжує імплементувати норми Європейської Конвенції з прав людини та підтверджує рішучість дотримуватися зобов’язань, взятих на себе при вступі до Ради Європи.

Починаючи з 1998 року на адресу Уповноваженого надійшло близько тисячі звернень громадян з питань порушення права власності людини і громадянина в Україні. Громадяни обурені діями органів державної влади щодо державних гарантій відновлення їх заощаджень. Ці гарантії закріплені у Законі України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”.

Авторами звернень здебільшого є ветерани, інваліди війни та праці. Так, мешканець міста Луганська, учасник Великої Вітчизняної війни, шахтар, ветеран шахти ім. 50-річчя Жовтня, звертаючись за захистом конституційних прав до Уповноваженого від себе особисто та обласного комітету вкладників, посилаючись на норми Конституції, пише: “Ви, напевно, остання інстанція, до яких я безрезультатно звертався понад шість років.

Суть питання: наш син довгі роки проходив курс лікування у 5-му міжнародному центрі “Суваг” у Загребі. Після розвалу Радянського Союзу лікування припинено, оскільки ми не маємо можливості виїхати на короткотермінову реабілітацію та купувати дорогі препарати. Знаючи, що процес відновлення здоров’я сина довгий і потребує значних коштів, ми за 35 років роботи зібрали 25 тисяч карбованців і передали на зберігання державі, в Ощадбанк.

Згідно із Законом я повинен чекати, коли мені виповниться 80 років і я отримаю 48 гривень на рік, щоб вирішувати свої проблеми. У цивілізованому суспільстві не можуть функціонувати закони, які обмежують можливості людини у відновленні здоров’я.

Сорок років я працюю на шахтах Донбасу, свідомо залишив гроші в Ощадбанку держави в надії, що вони мені знадобляться для лікування сина, інваліда дитинства.

У травні 1998 року Жовтневим районним судом міста Луганська мій позов до філіалу Укросчадбанку про повернення мені вкладу в розмірі 13200 гривень для продовження лікування сина не був задоволений”.

У зв’язку з цим громадяни зверталися до Уповноваженого з прав людини з проханням відповідно до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” порушити перед Конституційним Судом України питання про неконституційність окремих положень Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”.

Насамперед йдеться про статтю 7 зазначеного Закону, якою встановлено, що заощадження громадян повертаються поетапно, залежно від віку вкладника, суми вкладу, інших обставин.

Уповноважений з прав людини вважає, що, встановивши ці обмеження, держава брутально порушила фундаментальні конституційні права і свободи громадян України, насамперед статті 3, 13, 22, 41, 48 Конституції України.

Крім цього, національне законодавство України щодо повернення громадянам їх особистих заощаджень не відповідає міжнародним стандартам та порушує вимоги статей 17 і 25 Загальної декларації прав людини 1948 року.

Вичерпавши у власній державі всі національні засоби для повернення особистих заощаджень, багато громадян України скористалися своїм правом на звернення до Європейського Суду з прав людини. По двадцяти зверненнях вже розпочата процедура підготовки до розгляду в Євросуді. Це, безумовно, негативно вплине на імідж України на міжнародній арені та врешті-решт потягне за собою виконання Україною матеріальних зобов’язань перед своїми громадянами.

Тому Уповноважений з прав людини підготувала та внесла до Конституційного Суду України подання про відповідність Конституції України (конституційність) окремих положень Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”. Як стало відомо, у Конституційному Суді завершується підготовка щодо розгляду цієї справи і невдовзі буде визначена його дата.

Уповноважений має надію, що Конституційний Суд прийме рішення, яким зазначені вище норми будуть визнані неконституційними, що відповідатиме інтересам громадян України.

Співробітництво Уповноваженого з прав людини з Конституційним Судом відбувалося й в інших формах — це підготовка низки висновків з найбільш принципових питань, що розглядалися у Конституційному Суді.

Зокрема, у зв’язку з підготовкою до розгляду у Конституційному Суді матеріалів справи, порушеної за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 19 та 42 Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” у частині фінансової захищеності судів, а також права Кабінету Міністрів України самостійно обмежувати видатки на їх утримання, Уповноважений з прав людини беззаперечно підтримала позицію Верховного Суду України, а Конституційний Суд врахував цей висновок у своєму рішенні.

Уповноваженим з прав людини було також підготовлено та надіслано до Конституційного Суду України висновок щодо неконституційності відповідних норм Кримінального кодексу про призначення виключної міри покарання — смертної кари, свавільного позбавлення людини конституційного права на життя державою.

Уповноважений з прав людини, Ніна Карпачова, безпосередньо брала участь у міжнародному семінарі: “Роль і місце Конституційного Суду України у системі захисту прав людини в Україні” (червень 1998 року), а також у міжнародному семінарі “Відносини між омбудсменом та Конституційним Судом України”, на якому виступила з доповіддю (липень 1999 року).

У свою чергу, співробітники Конституційного Суду України брали участь у заходах, що проводилися Уповноваженим з прав людини. Зокрема, у міжнародному “круглому столі” на тему: “Застосування європейських стандартів у сфері прав людини в діяльності омбудсменів України, Нідерландів, Іспанії та Угорщини” (травень 1999 року), а також була проведена зустріч у Конституційному Суді України з омбудсменами Польщі та Швеції.

Зроблений Уповноваженим з прав людини аналіз дає достатні підстави стверджувати, що в Україні, попри наявне демократичне за-

конодавство у сфері прав людини, в умовах соціально-економічної кризи, а також падіння загального рівня культури і моральності, відсутній ефективний механізм захисту прав і свобод людини. Про це Уповноважений поінформувала Верховну Раду України у своїй щорічній доповіді.

І насамкінець. Гадаю, що цей семінар має вплинути на настрої суспільства, сприятиме подоланню в ньому байдужості та неповаги до прав і гідності людини, закладе певне підґрунтя у формування в Україні нової свідомості як представників органів державної влади та місцевого самоврядування, так і громадян, відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини.

## **РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ У ВЗАЄМИНАХ ІЗ ЗАКОНОДАВЦЕМ**

**Я.Ключка,**  
суддя Конституційного Суду Словачької Республіки,  
член Венеціанської Комісії Ради Європи

### **Конституційний Суд як захисник конституційності**

Згідно з історичною моделлю парламентаризму конституційна система верховенства законодавчої влади над іншими гілками влади перешкоджає будь-якій формі судового контролю конституційності через те, що парламент, який приймає закон, може з легкістю змінити Конституцію простою більшістю голосів. Конституційне правосуддя у прямому значенні цього слова може розвиватися тільки в тому разі, якщо замість принципу суверенності парламенту (коли представницький орган сам ухвалює рішення щодо конституційності владних законів) превалує ідея верховенства Конституції і конституційного контролю, що здійснюється спеціальним органом, незалежним від законодавчої та виконавчої влади. Фундаментальна ідея верховенства Конституції і права на юридичний контроль спочатку була перенесена з Англії до Сполучених Штатів, а європейські країни, які діяли за прикладом Америки щодо перевірки актів органів державної влади на їх конституційність, заснували суди з конституційною юрисдикцією (зосереджені на перевірці конституційності). Запровадження конституційного контролю означає руйнування принципу єдності гілок влади, з огляду на який попередня соціалістична система не знала перевірки законодавчих актів на конституційність.

Принцип верховенства Конституції над іншими правовими нормами і підзаконними актами може бути гарантований тільки у разі, якщо передбачена система судового контролю над конституційністю законів. Нині як основний закон держави встановлюється Конституція, її дотримання має бути забезпечене. Встановлення конституційної юрисдикції пов'язане з наміром гарантувати демократичну кон-

ституційну стабільність держави (у світлі існуючих та майбутніх небезпек) і унеможливити розмивання та придушення конституційних прав і свобод парламентською більшістю, яка не дотримується Конституції. Основною метою конституційного правосуддя є, таким чином, захист Конституції від ситуацій, які можуть загрожувати її цілісності, і тлумачення її положень з визначенням змісту і понять, які містяться там, визначення загальної конституційної структури, виключно в межах якої може діяти державна влада. Конституційне правосуддя, включаючи принцип вертикального поділу влади, являє логічний та ефективний засіб захисту проти протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади. Тільки незалежний судовий контроль виконавчих і законодавчих документів є дієвим засобом забезпечення того, щоб інші гілки влади не порушували конституційні межі своїх повноважень.

Традиційна Кельзенівська модель конституційного правосуддя передбачає існування суду (який відрізняється і є відокремленим від звичайної системи судів) з відмінним складом, відмінною процедурою і такого, що має право контролювати конституційність норм, прийнятих парламентом і, в разі необхідності, скасовувати будь-які норми, якщо визначено, що вони суперечать тексту Конституції. Створення Конституційного Суду з повноваженням скасування законів, які суперечать Конституції, втілює у життя принцип залежності всіх гілок влади від закону і водночас гарантує відповідність такого закону Конституції. Перевірка на конституційність, яку здійснюють конституційні суди, передбачає їх певний примат над іншими гілками влади. Статус судового органу з повноваженнями забезпечення конституційного контролю повинна мати установа для того, щоб спеціальна система поділу повноважень була настільки незалежною від законодавчої влади, щоб мати змогу скасовувати її статус.

Покладення на Конституційний Суд таких квазі-законодавчих функцій, вочевидь, викликало теоретичні та практичні труднощі. Конституційний Суд має ухвалювати рішення виключно стосовно юридичних і конституційних засад, тоді як законодавчий орган ухвалює політичні рішення. Надання Конституційному Суду такої ролі може також загрожувати законності та прийнятності діючого законодавчого органу. Особливо щодо законів, які приймає обраний парла-

мент, компетенція незалежного судового органу переглядати їх конституційність, здається, суперечить принципам суверенності держави. Крім того, скасування закону завжди має політичні наслідки. Через це будь-якій виконавчій та законодавчій гілці державної влади завжди було складно дозволити іншому незалежному органу “заглянути через плече” і вказувати на їх помилки. Але, якщо конституційний контроль виконується належним чином, — це приводить до зменшення кількості помилок посадовців законодавчих органів, більшого наближення дій законодавчої та виконавчої гілок до стандартів, встановлених нормами права, більш ефективного запровадження конституційних прав.

#### Перевірка конституційності загальнообов'язкових правових норм

У цілому можна піддати перевірці на конституційність усі категорії законодавства, включаючи законодавчі акти, президентські та урядові постанови чи декрети, які мають силу законів, рішення органів самоврядування, законодавчі заходи та деякі інші категорії норм права. Навіть конституційні поправки і передача верховної влади наддержавним органам може підлягати контролю з боку Конституційного Суду. Визначення того, які з цих актів мають знаходитися в судовому резерві Конституційного Суду, залежить від їх практичної важливості, рангу в ієрархії норм і фактичної здатності Суду подолати завантаженість справами. Було б доцільним розглядати в Конституційному Суді тільки найголовніші норми, оскільки скасування їх не може покладатися на звичайні суди через повагу до парламенту як верховного демократичного органу держави. Сьогоднішні юридичні норми та практика конституційних судів підтверджують можливість різних видів такої процедури. Звичайно, можна згадати репресивний (апостеріорний) контроль чинних правових норм і попереджувальний (апріорний) контроль правових норм та міжнародних угод, які не набувають чинності. Репресивний контроль може бути як абстрактним, так і конкретним, а наслідками рішення (висновку) Конституційного Суду може бути *ex tunc* (анулювання) або *ex nunc* (скасуван-



ня). Рішення Конституційного Суду, яке оголошує законодавчий акт таким, що втратив чинність, може бути декларативним чи конструктивним, залежно від принципу, який застосовується для розгляду неконституційних законодавчих актів. Змістом компетенції Конституційного Суду є контроль за законами, які були прийняті відповідно до процедур, що порушують Конституцію та конституційність чинного змісту закону (повна конституційна перевірка).

Згадані процесуальні дії на практиці підсилюються обмеженням для тих, хто може опротестовувати в Конституційному Суді законодавчі норми. Європейські юридичні приписи, зазвичай, обмежують таку можливість для відповідних державних органів (глава держави, органи державної влади, державний прокурор) або значної їх частини (ряд депутатів парламенту). Треба зауважити, що члени парламентської меншості (опозиції) також мають право опротестовувати закони в Конституційному Суді. Цей принцип узгоджується із засадничою ідеєю використання Конституційного Суду як стримуючої сили для парламентської більшості з метою утримувати її у конституційних рамках. Постійні положення, проте, не є однаковими для всіх типів розгляду, оскільки подання на попередній розгляд щодо конституційності обмежується (зазвичай) державними органами і посадовими особами, на відміну від подань стосовно чинного законодавства, для яких деякі конституції дозволяють участь приватних осіб (дуже часто в рамках процедури у поданнях щодо конституційності йдеться про захист індивідуальних фундаментальних прав і свобод). В останньому із згаданих випадків цей принцип доповнюється спеціальною (непрямою, додатковою) перевіркою конституційності правил, які застосовуються при процесуальних діях у судах загальної юрисдикції. Однак неконституційність певного правила має бути визнана. Рішення суду прийматимуться на підставі такого визнання.

Якщо процедурні вимоги виконані, конституційні суди не матимуть змоги відмовити у перевірці на конституційність чинного або нечинного законодавства і контролювати, через свою завантаженість, “обрані” справи. Згідно з європейською юридичною доктриною та практикою Конституційний Суд має вирішувати питання, поставлене перед ним належним чином.

### Конституційна перевірка та законодавство

Через вищезгадані повноваження конституційні суди входять у контакт і конкретні стосунки із законодавчими органами та законодавчим процесом. Але вплив розглядів справ на законодавчі органи та законодавчий процес не є однаковим і повністю залежить від особливостей конкретного розгляду (справи) Конституційним Судом з метою конституційного контролю. Відповідно до традиційного підходу Конституційний Суд не має позитивних повноважень щодо законодавця і може бути лише негативним законодавцем, тоді як роль позитивного законодавця зарезервована виключно за парламентом. Процес конституційного контролю завжди включає небезпеку порушення свободи дій законодавчої влади у конституційній сфері. Тому питання “делімітації” компетенції між конституційним судом, з одного боку, і законодавчою владою, з другого, — це одне з найважливіших питань, які потрібно вирішити. Розглядаючи детально це питання, необхідно врахувати фундаментальний принцип поділу влади, згідно з яким законодавча влада має поважати законодавчу компетенцію парламенту, а парламент, зі свого боку, не може впливати на законодавчу владу інакше, як через закони. За Конституцією згідно з поділом влади органи державної влади мають своє поле діяльності з власною відповідальністю та рішеннями, які мають поважатися іншими органами. В разі якщо не існує конституційних положень або обмежень, парламент вільний у своїй законодавчій роботі. Свобода дії надана йому самою Конституцією. Конституційні суди та конституційна перевірка мають поважати цю свободу дії судової влади, яка надана їй Конституцією, а шляхом конституційної перевірки може тільки контролювати, чи не зловживав законодавець своїми повноваженнями і, таким чином, чи не порушував Конституцію.

Основним пунктом відмінності між конституційною перевіркою та законодавчою владою є контроль основної конституційності будь-якого закону. Хоча нагляд за формальною компетенцією законодавчої влади не є надто складним, контроль за конституційністю закону набагато глибше втручається у сферу законодавчої влади. Якщо конституційний контроль стосується можливого порушення законом прав

людини або відповідності закону вимог норм права, Конституційний Суд повинен не тільки довести формальну компетенцію парламенту, а й перевірити основний зміст закону. Це положення пояснює загальну тенденцію в Європі, де конституційні суди вважаються охоронцями демократичних установ, а також “охоронцями основних прав”, що становлять сутність демократії. Хоча конституційний контроль судів почався з нагляду над державними установами та поділу їх формальних компетенцій, повний конституційний контроль вимагає все-таки контролю за основним змістом закону. Забезпечена Конституцією свобода дії законодавчої влади включає лише право (чи компетенцію) на прийняття закону, який задовольняє вимоги норм права і поважає права людини, викладені у Конституції. Таким чином, реальний контроль законодавчої влади залежить повною мірою від перевірки на конституційність основного змісту законів.

Завданням перевірки на конституційність не є ретельне вивчення законодавчих актів на підставі того, чи має місце розумне використання свободи дії, наданої парламенту Конституцією. Оскільки Конституційний Суд є політично нейтральним органом, який не перевіряє це з погляду прийнятності цих актів, Конституційному Суду не дозволяється перетворювати власні міркування на конкретні політичні міркування законотворця. Принцип судового самообмеження відіграє вирішальну роль у практиці кожного конституційного суду.

Ще одним критерієм проведення межі між конституційним переглядом і законодавчою владою може бути форма та сутність юридичного нагляду конституційних судів. Згідно з традиційним підходом перевірка на конституційність не має позитивного права щодо законодавця: він може бути тільки негативним, тоді як роль позитивного законодавця залишається за парламентом. Беручи до уваги той факт, що перевірка на конституційність має специфічне завдання — запобігти зловживанню свободою вибору — він має бути якомога більш відокремленим стосовно законодавчої влади у негативній (касаційній) формі. Процес перевірки на конституційність має, таким чином, бути обмежений переглядом і, за потребою, скасуванням законів, прийнятих законодавчою владою. Перевірка на конституційність повинна уникати формулювання (детальнішого чи менш детального) термінів законів законодавчої влади або надання детальних описів за-

конодавчого процесу. Це є необхідним, оскільки інакше перевірка на конституційність скасовуватиме особливий поділ повноважень між судовим контролем і законодавчою владою, а Конституційний Суд стане, по суті, законодавцем. Таким чином, законодавча влада зобов'язана поважати негативні рішення судової процедури перевірки на конституційність, а Конституційний Суд має також поважати свободу законодавця, надану Конституцією.

У випадку репресивного перегляду неконституційне положення оголошується нечинним і скасовується; і рішення Конституційного Суду, яке визнало законодавчий акт неконституційним, часто набуває дії *erga omnes* (або навіть сили закону). Дійсним є загальне правило: положення таких законодавчих актів скасовується прямо або не застосовується з дня публікації відповідного рішення в Офіційній газеті. Треба зауважити, що через “скасовуючу” силу своїх рішень Конституційний Суд не повинен вважатися ще одним законодавчим органом. У ряді випадків Конституційний Суд може оголошувати будь-який закон неконституційним, але відкладати його скасування (на певний період) для того, щоб дати законодавчій владі достатньо часу для створення нового положення, що узгоджуватиметься з його рішенням, не може. В інших випадках Конституційний Суд може навіть прямо внести поправки або зміни, замість того, щоб скасовувати неконституційне положення закону. Якщо законодавець неспроможний скасувати неконституційні положення закону за певний проміжок часу, такі положення втрачають чинність. Скасування закону Конституційним Судом не може заперечувати того, що його відповідні положення були чинними протягом певного часу і юридичні справи регулювалися ними. Юридичні наслідки дій, вчинених на підставі такого закону, мають виконуватися повністю. Рішення судів або рішення адміністративної влади, які ґрунтуються на законі, що визнаний неконституційним, можуть через це вважатися такими, що не підлягають оскарженню, з використанням принципу *res iudicata*.

Рішення Конституційного Суду, які передбачають скасування відповідної юридичної норми, створюють законодавчий вакуум, а отже, відповідний законодавчий орган має заповнити таку прогалину згідно з настановами, зазначеними у рішенні Конституційного Суду. Конституційний Суд може зобов'язати законодавчу владу внести

поправки до положення чи оприлюднити повідомлення з цією метою. В окремих випадках Конституційний Суд повинен мати окремі повноваження для встановлення пізнішого строку втрати законом своєї чинності з метою надання законодавчій владі можливості відповідним чином заповнити такий вакуум. Однак конституційна практика підтверджує, що такі рішення не заважають приймати новий закон з текстом, навіть ідентичним тексту попереднього закону, який було скасовано рішенням Конституційного Суду.

В рамках а рїорї (попереджувального контролю) конституційності конституційні суди наділені повноваженням аналізувати запропонований закон навіть до набрання ним чинності. У разі встановлення даного закону неконституційним, його можуть повернути законодавчому органу, щоб він мав змогу “конституціоналізувати” свій законодавчий акт або, залежно від розуміння ролї парламенту, скасувати рішення Суду. Дїя рішення Конституційного Суду складається із заборони остаточного введення в дїю (промульгацїї) закону або зупинення внутрїшнього процесу ратифїкацїї мїжнародної угоди. Законодавчі заходи не скасовуються і не анулюються.

Треба зауважити, що попередня перевїрка збїльшує загальну полїтизацїю конституційних судів і залучає їх до законодавчого процесу ще до того, як такий процес повнїстю завершено. Негативне рїшення щодо закону, який не набрав чинності, є, насправдї, командою законодавчїй владї переглянути цей закон, нерїдко з бїльш чи менш детальним зазначенням того, як його має бути переглянуто. Таке залучення до законодавчого процесу може пїдїрвати принцип подїлу влади. Водночас ця компетенцїя призводить до того, що рїшення Конституційного Суду спричиняє полїтичну боротьбу мїж законодавчою та виконавчою владою. Хоча той самий дїалог виникає і в разї, коли Суд ухвалює негативне рїшення стосовно повнїстю чинного закону, що часто відбувається набагато пїзніше завершення законодавчим органом своєї частини законодавчого процесу.

Конституційні суди небагатьох країн мають спеціальну компетенцїю контролювати бездїяльнїсть конкретних законодавчих органів, щоб визначити прогалини, якї, на думку Конституційного Суду, є “неконституційними”. Неконституційнїсть у такому випадку є результатом неїснування законодавчого акта, хоча, згїдно з будь-якою Конституцією, він має бути прийнятїй.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ І СТАНОВЛЕННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

М.Ставнічук,  
член Центральної виборчої комісії

Питання, якї порушуються на семїнарі, є надзвичайно актуальними, пїзнавальними для всїх його учасників. На моє глибоке переконання, проведення семїнару слугуватиме демократичному розвитку України, утвердженню її як правової держави, сприятиме змїцненню авторитету України серед європейської спїльноти.

Конституцїя України, встановлюючи її конституційний статус як суверенної і незалежної демократичної, соцїальної і правової держави, визначає, що носїєм суверенїтету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Чинна Конституцїя вперше на теренї Української держави не лише визначила належнїсть влади народу, а й закрїпила його право здїйснювати владу насамперед безпосередньо, а також через органи державної влади та органи мїсцевого самоврядування.

З прийняттям Конституцїї прїоритетна роль у врегулюваннї суспїльного розвитку надається власне безпосередньому волевиявленню громадян. Бїльш того, Конституцїя встановлює ряд правових та організацїйних гарантїй прямого народовладдя, визначає основнї засади механїзму його гарантування, визначає основне коло суб’єктів реалїзацїї та гарантування безпосереднього народовладдя.

Стаття 5 Конституцїї України встановлює, що право визначати і змїнювати конституцїйний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Вїдомий вчений у галузї конституцїйного права України професор В.Погорїлко справедливо вважає, що конституцїйні новели щодо статусу народу в системї безпосередньої та представницької демократїї є дїйсно гїгантським кроком у демократизацїї суспїльства та держави, який дозволив Україні увїйти до числа демократичних держав свїту і зумовив сприйняття нею мїжнародних стандартів безпосередньої демократїї.

Такі вихідні засади організації влади у суспільстві є цілком законірними. Адже безпосередня демократія — це природне право народу, похідна від права народного суверенітету. Пряма демократія з'явилася раніше представницької. Рішення інститутів представницької демократії, як правило, можуть бути скасовані актами безпосередньої демократії, адже шляхом безпосередньої демократії приймаються найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони про внесення змін до них, інші правові акти.

Саме такий конституційний підхід у кінцевому підсумку має сприяти реальному залученню громадян до управління державними справами, створенню умов для подолання відчуженості громадян від влади, перетворенню народовладдя з формально-правового інституту на реальну політичну суспільно-правову інституцію. Завдяки налагодженому механізму прямого народовладдя повинна забезпечуватися стабільність, поступовість, наступність та ефективність державної та місцевої влади.

Теорія механізму прямого народовладдя в Україні, так само, до речі, як і суспільно-політична практика, перебуває зараз у стадії становлення. Триває інтенсивний пошук системи раціональних форм реалізації прямого волевиявлення, шліфування загальних засад і принципів, формування теорії функцій безпосереднього народовладдя, системи гарантій реалізації його форм.

Чинна Конституція України пріоритетними формами народного волевиявлення визначає вибори і референдуми. Разом з тим її статтею 69 припускаються й інші форми безпосередньої демократії. Стаття 39 Конституції передбачає право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Таким чином, закріплюючи відповідне політичне право громадян, Конституція інститує ще інші, окремі форми безпосередньої демократії — збори, мітинги, походи, демонстрації (відповідний законопроект уже внесений в порядку законодавчої ініціативи до Верховної Ради України).

Стаття 40 Конституції, надаючи всім людям і громадянам право направляти індивідуальні чи колективні звернення, особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, надає можливість порушувати проблеми існування, так би мовити, петиційної форми безпосередньої демократії.

Як відомо, у процесі підготовки та прийняття чинної Конституції України застосовувалася ще одна, як вважалося раніше, суто радянська, форма прямої демократії — народні обговорення. Вважалося також, що цей вид прямої демократії не застосовується у демократичних країнах. Більше чотирьох тисяч зауважень та пропозицій громадян України були опрацьовані Комісією з підготовки Конституції України. Окремі зауваження справили суттєвий вплив на положення відповідного проекту чинної Конституції України.

Таким чином, можна констатувати, що в Україні поступово створюється власна система форм прямого народовладдя.

З розвитком місцевого самоврядування змінився і підхід до суб'єктів прямої демократії.

Безперечно, найбільш поширеною формою безпосередньої демократії є вибори. Ця форма періодично застосовується в усіх демократичних державах незалежно від форми державного устрою. У таких суспільствах існує постійний та самостійний напрям у його діяльності — періодичне формування визначених власних структур, що як задовольняли б інтереси кожного члена суспільства, так і забезпечували б раціональне існування всього суспільства в цілому. А це дає підстави, як слушно писав свого часу перший голова Конституційного Суду України, відомий конституціоналіст, професор Л.Юзьков, визначити вибори як політичну функцію самого суспільства у здійсненні державотворення<sup>1</sup>.

В Україні, як і в інших пострадянських державах, лише з переходом до політичної демократії перед правознавцями відкрились нові можливості аналізу різних аспектів організації публічної політичної влади. Ротація та демократична передача влади за підсумками вибо-

<sup>1</sup> Юзьков Л.П. Про проект нової Конституції України // Конституція незалежної України: У 3-х кн. Під загальною редакцією С.Головатого. — К.: Право, 1995. — Кн. 1. Документи, коментарі, статті. — С. 18.

рів стала однією з характерних складових політичних відносин<sup>1</sup>. З огляду на це з'явилися підстави характеризувати вибори як вид установчої влади, як державотворчу функцію суспільства.

Зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту полягає в тому, що саме волею народу здійснюється встановлення та відтворення як представницьких органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, надання обраним представникам владних повноважень у межах їх законодавчої, передусім конституційної, компетенції<sup>2</sup>.

Найбільш природною формою безпосереднього народовладдя є референдум. Незважаючи на це, референдум не так часто застосовується на практиці найрозвинутіших демократій. Як відомо, перший всеукраїнський референдум відбувся 1 грудня 1991 року. Він підтвердив легітимність та надав найвищої юридичної сили прийнятому Верховною Радою УРСР Акту проголошення незалежності України. Цей референдум довів спроможність українського народу самостійно вирішувати найважливіші питання суспільного та державного життя. Спроби провести всеукраїнський референдум у 1992, 1993, 1996, 1998 роках виявилися марними. Другий всеукраїнський референдум, що провадився за народною ініціативою, відбувся 16 квітня 2000 року.

В основі інститутів виборів і референдумів лежать політичні права і свободи людини і громадянина. І з цієї точки зору ці форми безпосередньої демократії мають значну гуманітарну та суспільно-політичну цінність.

Крім того, світовий досвід засвідчує, що виборче законодавство (зокрема у частині спеціальних виборчих законів) є чи не найдинамічнішою частиною національного конституційного законодавства в будь-якій країні. Виборче законодавство, як правило, найчастіше змінюється в перехідних суспільствах, оскільки, на відміну від сучасних розвинутих демократичних держав, де вибори є звичайною процедурою у функціонуванні влади, для країн з перехідним суспільним і конституційним ладом національна інституалізація виборчого проце-

<sup>1</sup> Веденев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. — М., 1995. — С. 81.

<sup>2</sup> Ставнійчук М.І. Вибори в Україні. — К., 1998. — С. 6.

су є доленосним питанням. І хоча вибори як окрема і пріоритетна форма народовладдя є лише одним з моментів у становленні та організації демократичної системи влади, саме в них виявляється справжній характер і суть демократії. Саме тому зі становленням національного виборчого законодавства, передусім парламентського, пов'язуються майбутні довгострокові альтернативи розвитку української держави: або через виборче право, демократичним і законним шляхом поступово рухатися від закритого суспільства та неполітичних форм організації влади до становлення громадянського суспільства, правової і демократичної держави, багатопартійності, або побудувати державу, де народ як єдиний суб'єкт суспільної влади буде усунений від неї. Саме тому виборче законодавство за своєю соціальною значимістю прирівнюється до конституцій держав, а навколо фактів проведення виборів та основних питань формування і реалізації виборчого законодавства завжди розгортається і діє весь спектр суспільно-політичних сил.

На мою думку, сьогодні українське суспільство повинно піднятися до розуміння трьох доволі значущих, навіть визначальних, проблем у сфері організації влади. Передусім йдеться про те, що часті зміни виборчого законодавства послаблюють власне імперативний характер інституту виборів, що негативно впливає на загальне функціонування представницьких владних структур, в тому числі й Верховної Ради України, Президента України. Зрештою мусить колись закінчитись перехідний період у становленні українських владних структур, а разом з тим — і законодавчо-виборчі ігри, коли під кожні вибори приймається новий закон. Всі, як чергові, так і позачергові парламентські, президентські, місцеві вибори проводились на підставі нових законів.

З другого боку, безперечно, сьогодні одним із найважливіших чинників, що визначає весь подальший розвиток виборчого законодавства України і спонукає до того чи іншого виду виборчої системи, повинно стати саме питання формування партійно-політичної відповідальності влади.

Крім того, врешті-решт, мають бути створені всі умови і для правового, і для організаційного гарантування проведення демократичних, вільних і чесних виборів народних депутатів України.

І всі ці важелі мають однакову вагу.

Зростання активності різних політичних сил навколо ініціатив проведення всеукраїнських референдумів та постійного проведення місцевих референдумів (в Україні в період з квітня 1998 року до грудня 2000 року було проведено 66 місцевих референдумів) вимагає від законодавця швидкого повторного розгляду Закону України “Про всеукраїнський референдум” з огляду на вето Президента України на цей Закон та сформульовані до нього пропозиції.

Зважаючи на це, конституційні права обирати і бути обраним, брати участь у референдумі, гарантії реалізації і захисту виборчих прав громадян посідають пріоритетне місце в системі конституційного права України.

І саме в цьому сенсі прийняття рішення Конституційним Судом України щодо виборчого права (мається на увазі у широкому розумінні — як інститут, предметом якого є і вибори, і референдуми) є одним з найважливіших юридичних елементів, чинників реалізації чинного законодавства України про вибори та референдуми, розвитку та вдосконалення виборчого права. Фактично за функціональною ознакою та правовим змістом позиції Конституційного Суду України з питань виборів і референдумів можна поділити на позиції праворегуючого, правотворчого, правоініціюючого характеру. Добре це чи погано? На мою думку, в цьому більше позитивного — рішеннями Конституційного Суду охоплені нині всі найбільш важливі сьогодні аспекти розвитку виборчого права. Таким чином, рішення Конституційного Суду України фактично стали складовою системи джерел виборчого права України. Мабуть, без перебільшення можна говорити про не менш значимий факт — формування нових підходів до інституту виборів і референдумів саме через рішення Конституційного Суду України у суспільному праворозумінні і правозастосуванні, формування нової електоральної поведінки і організації виборів та референдумів.

Крім того, правові позиції рішень Конституційного Суду України та позиції суддів Конституційного Суду, що висловлюються ними в окремих думках, вносять суттєвий вклад у розвиток науки конституційного права України. І цей факт безспірний.

Сьогодні можна сміливо констатувати, що вплив конституційного правосуддя, на становлення інституту виборів зокрема, сприйнято як юридичною громадськістю, так і політиками. Свідченням тому є

процес формування новітнього парламентського виборчого закону. Законодавець, попри всі складнощі цього процесу, йде шляхом максимального врахування правової позиції, закладеної, зокрема, у ґрунтовному, саме правовому, професійному Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 26 лютого 1998 року.

Треба зауважити, що аналіз Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року та Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України “Про вибори народних депутатів України” (справа про тлумачення Закону України “Про вибори народних депутатів України”) від 25 березня 1998 року дає можливість дійти висновку, що стосовно більшості норм Закону Конституційний Суд України прийняв рішення, яким можливо керуватися в процесі організації підготовки і проведення виборів без приведення цих норм у відповідність до Конституції України з урахуванням пункту 1 Постанови Верховної Ради України “Про чинність Закону України “Про вибори народних депутатів України” (від 3 березня 1998 року № 135/98-ВР).

Існує декілька норм, здебільше процедурного характеру, без внесення змін до яких неможливо забезпечити проведення чергових виборів народних депутатів України. Йдеться про положення Закону стосовно строків висування та реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації.

Разом з тим, безпроблемною у плані реалізації є правова позиція Конституційного Суду України, зазначена у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року та в Ухвалі Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним

поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положення пункту 4 статті 15 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” щодо *необґрунтованості думки*, висловленої учасниками конституційного провадження, згідно з якою *Центральна виборча комісія не повноважна “здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України питань, які пропонуються ініціативними групами громадян для всеукраїнського референдуму за народною ініціативою”*.

Ці рішення та ухвала Конституційного Суду України спонукають дати відповідь одразу на кілька запитань:

1. Якою є юридична природа положень мотивувальної частини рішень Конституційного Суду України? Чи є вони обов’язковими до виконання?

2. Який механізм виконання рішення, якщо таке повноваження не передбачене для Центральної виборчої комісії ні Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, ні Законом України “Про Центральну виборчу комісію?”

При цьому стаття 19 Конституції України встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

А стаття 147 Конституції України передбачає, що Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні.

Виключно Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

І, нарешті, яким буде механізм судового захисту прав громадян України, які затвердили, згідно із Законом, на своїх зборах формування питань для референдуму, у разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення, яке їх не задовольнить або яке вони будуть вважати незаконним?

З цієї точки зору, цікаво, зокрема для мене, проаналізувати питання щодо існування спеціальних процедур судового конституцій-

ного контролю за виборами та референдумами. Аналіз чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства показує, що такі *обов’язкові процедури* притаманні тією чи іншою мірою законодавству більшості колишніх радянських держав. В окремих державах обов’язковий контроль за проведенням виборів, референдумів, передбачений законодавством, здійснюється в усіх випадках, незалежно від того, чи є наявний спір стосовно цього питання. Зокрема, відповідність умовам призначення референдуму перевіряється Конституційним Судом Росії (стаття 12 Федерального конституційного Закону “Про референдум Російської Федерації”). Обов’язкове підтвердження результатів референдуму також встановлюється Конституційним Судом Молдови, виборів парламенту та Президента — в Азербайджані, лише виборів Президента — в Киргизії. За наявності спору Конституційні Суди Грузії і Казахстану розглядають питання щодо “правильності” проведення виборів і референдумів. Таким же чином ці питання вирішуються і в Литві.

Закон України “Про Конституційний Суд України” також встановлює обов’язковий контроль у справах стосовно конституційності актів про призначення виборів, всеукраїнського референдуму, місцевого референдуму — лише в Автономній Республіці Крим. І парадоксально, що відповідно до положень статті 79 Закону Конституційний Суд розглядає питання щодо конституційності правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим і, на жаль, не передбачена така функція Конституційного Суду України при проведенні всеукраїнського референдуму, що проводиться на всій території держави.

За таких обставин, вважаю, правий шановний заступник Голови Конституційного Суду України, професор Павло Євграфов, порушуючи проблеми конституційного контролю в галузі здійснення безпосереднього народовладдя.

На мою думку, принаймні одне з питань конституційного контролю в галузі народовладдя, а саме те, що стосується суб’єкта визначення конституційності питань, що виносяться на всеукраїнський референдум, у зв’язку з активізацією референдних ініціатив в Україні є просто суперактуальним.



Відповідно до частини першої статті 72 Конституції України всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених Конституцією України.

Відповідно до частини другої статті 72, пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується Президентом України 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.

Якщо виходити з позицій раціональної системи організації влади — системи стримувань і противаг, то право Президента України, відповідно до статей 72, 106 Конституції України, проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою є, до певної межі, серйозною протиправною дією парламенту творити (приймати) закони в Україні. Ще в епоху Просвіти, в часи великих революцій XVIII століття, один з просвітителів — Дж. Локк — сказав, що влада законодавця не може виходити за межі мандата, отриманого ним від народу. І з цієї точки зору всілякого роду звернення до народу, опитування, референдуми є необхідними діями, доповнюючими законодавчу владу. За великим рахунком, сьогоднішні підходи до організації влади в цій частині абсолютно не змінилися.

Отже, на сьогоднішній день є абсолютно виправданим існування конституційних положень щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Президентом України. Практично, це є однією з правових форм діяльності Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Повністю погоджуючись з правовою позицією Конституційного Суду України щодо необхідності здійснювати контроль за конституційністю питань, що пропонуються винести на референдум, все ж вважаю, необхідно звернути увагу на таке.

На мою думку, Рішення у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 року фактично спричинило розширення компетенції Центральної виборчої комісії порівня-

но з тим, що передбачено Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” та Законом України “Про Центральну виборчу комісію”. Теперішній правовий статус Комісії як постійно діючого державного органу, який, відповідно до Конституції та законів України, забезпечує організацію підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнських референдумів, а також здійснює консультативно-методичне забезпечення виборів до місцевих рад, вибори сільських, селищних, міських голів і проведення місцевих референдумів, не надає їй повноважень визначати конституційність питань, що пропонуються винести на всеукраїнський референдум, хоча такий підхід уже практично реалізується на практиці шляхом проведення всеукраїнських референдумів. На мою думку, це хибний шлях.

На всеукраїнський референдум можуть виноситися будь-які закони, проекти, питання, крім тих, винесення яких нині заборонено Конституцією, законами України та відповідним рішенням Конституційного Суду України.

Положення статті 150 Конституції України дають підстави для формування нового механізму визначення конституційності питань, з яких ініціюються проведення всеукраїнського референдуму, — визначати їх конституційність повинен Конституційний Суд України за зверненням Президента України. Така процедура забезпечить можливість високопрофесійного, об’єктивного розгляду питань всеукраїнського референдуму, надасть можливість Президенту України при розгляді питання про проголошення всеукраїнського референдуму діяти прозоро, фахово, спираючись на авторитетну думку Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в державі.



## РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ В ДЕРЖАВІ ТА СУСПІЛЬСТВІ ІСПАНІЇ

**Х.Карамес,**  
професор адміністративного права  
Університету короля Хуана Карлоса I

Конституційний Суд Іспанії не входить до складу судової влади, хоча й виконує юрисдикційні функції. Це незалежний орган, створений відповідно до Конституції, який ми називаємо конституційною установою (Стаття 1 Базового Закону про Конституційний Суд визначає: “Конституційний Суд як верховний орган, що тлумачить норми Конституції, є незалежним від інших конституційних органів і діє згідно з Конституцією та Базовим Законом”).

Стаття 161 (1) Конституції Іспанії передбачає, що юрисдикція Конституційного Суду поширюється на всю територію Іспанії і включає повноваження на розгляд: 1) апеляцій щодо неконституційності чинних законів та законодавчих актів, які мають силу законів. Оголошення неконституційності законних положень, які мають силу закону і вже були застосовані судами, також впливає на принципи прецедентного права, побудовані на підставі останнього, проте рішення, що вже були винесені, не втрачають свого статусу *res judicata*; 2) апеляцій від фізичних осіб щодо захисту (*recurso de amparo*) їхніх прав та свобод, перелічених у розділі 53 (2) Конституції (в основному, права людини), в обставинах та шляхом, визначеним законодавством; 3) колізій права між державою та органами самоврядування або між самими органами самоврядування; 4) інших справ, розгляд яких має здійснюватися Конституційним Судом відповідно до Конституції та базових законів.

Конституційний Суд Іспанії посів визначне місце у нашій державі і відіграє надзвичайно важливу роль у суспільстві щодо виконання Конституції. Хочу також відзначити, що цей орган відіграє пріоритетну роль серед інших конституційних установ, особливо тих, що входять до судової гілки влади.

Сьогодні, оцінюючи роботу Конституційного Суду за останні двадцять років, ми можемо зробити висновок, що Конституційний

## РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ В ДЕРЖАВІ ТА СУСПІЛЬСТВІ ІСПАНІЇ

Суд може виконувати обов'язки, покладені на нього Конституцією, що створення нового юрисдикційного органу не було якимось нерезальним задумом. Конституційний Суд став дуже важливим та необхідним органом у процесі розвитку нашої демократичної держави.

Проте, незважаючи на все вищесказане, діяльність Конституційного Суду багато разів ставилася під сумнів у багатьох аспектах, зокрема, що стосується:

- 1) ідеї демократичної держави;
- 2) прямого впливу положень та верховенства Конституції;
- 3) Конституційного Суду як верховного органу, що тлумачить норми Конституції.

Однак ці проблематичні питання зникнуть, якщо ми розглянемо деякі положення нашої Конституції. Конституція визначає основні права та свободи, демократію та національний суверенітет, що належать народу, різноманітні рівні влади між центральними та регіональними адміністраціями, які мають повноваження органів самоврядування, тощо. З 1980 року Конституційний Суд відіграє фундаментальну роль у тлумаченні всіх цих визначень, забезпечуючи ефективність конституційних положень шляхом виконання своїх юрисдикційних повноважень.

Як сказав перший Голова Конституційного Суду, найважливішою місією Суду є сприяння — шляхом виконання своїх обов'язків — розвитку нашої конституційної держави, гарантування виконання кожною державною установою своїх обов'язків відповідно до статей Конституції.

Хочу відзначити деякі проблеми, які впливають на роботу нашого Конституційного Суду. У зв'язку з цим наведу чотири підходи щодо цього питання.

### Якісний підхід

Він безпосередньо пов'язаний з тим, чого саме наша демократична держава — відповідно до норм права — вимагає від Суду. Насамперед як від органу, уповноваженого розглядати звернення фізич-

них осіб щодо захисту їхніх прав та свобод відповідно до Конституції; по-друге, як від органу, який вирішує конфлікти між державою та органами самоврядування, і, по-третє, коли виникають конфлікти між державними конституційними органами.

На цей час питання, пов'язані із захистом фундаментальних прав, відіграють найважливішу роль у роботі Конституційного суду. Особливо це стосується формування їх "суттєвого змісту", визначення теорії інтерпретації найголовніших моментів фундаментального права та моментів, які виходять за межі спеціального захисту фундаментального права. У цьому значенні доктрина, встановлена Європейським судом у справах людини, є дуже важливою для Суду.

Щодо проблем розподілу повноважень між державою та органами самоврядування, то Суд розробив важливу теорію, зміст, конфігурацію, мирний характер яких дозволяють нам будувати державу автономних общин. Двозначні положення, викладені у нашій Конституції стосовно визначення територіальної організації держави, призвели до виникнення численних юридичних конфліктів між державою та органами самоврядування.

Крім того, були внесені поправки до Закону про Конституційний Суд, включаючи новий акт під назвою "Конфлікти на рівні місцевої автономії", покликані зберегти незалежність місцевих органів влади у виконанні ними своїх обов'язків, якими вони були наділені відповідно до Закону про місцеві органи влади 1985 року.

З другого боку, Суд не бере участі у вирішенні питань, що стосуються конфліктів між конституційними органами держави.

### **Кількісний підхід**

У 1999 році Суд виніс 242 судових рішення. На мою думку, ця кількість є занадто великою порівняно з роботою інших конституційних судів, наприклад Верховного Суду США або Конституційного Суду Німеччини.

Таким чином, постає два запитання: "Чому Суд не повинен виносити більшу кількість рішень?" та "Як можна зменшити обсяг роботи Суду?".

Намагаючись знайти відповідь на перше запитання, ми повинні враховувати, що згідно з Конституцією рішення Конституційного Суду повинні публікуватися в Офіційному бюлетені разом з окремими думками суддів, якщо такі є. Я розумію, що таке конституційне рішення пояснюється необхідністю передачі ідеї загальної заінтересованості населення у правових аспектах судового рішення. Це конституційне положення зрозуміле у тому сенсі, що конституційні рішення зможе прочитати не лише обмежена кількість правових експертів, а й уся громадськість. Але з цього погляду винесення Судом більшої кількості думок не сприятиме досягненню цілей Конституції.

З другого боку, той факт, що Суд має розглядати надзвичайно велику кількість справ, не допоможе побудувати належні доктрини. Судді потрібен певний час, щоб вивчити справу і винести належне рішення. Таким чином, якщо Суд буде просто виробником судових рішень, це негативно позначиться на його роботі.

### **Часовий підхід**

Часовим підходом я називаю період часу між початком конституційної процедури та її закінченням.

З часу створення Конституційного Суду накопичилося багато справ, які чекають своєї черги на вирішення. Фактично, сьогодні чекають свого вирішення 7 справ, процедура щодо яких почалася ще до 1993 року. Такий стан не сприяє заінтересованості суспільства у роботі Суду і, звичайно ж, робить конституційне правосуддя слабшим.

### **Перспективний підхід**

Нарешті, для Конституційного Суду дуже важливо проаналізувати свою діяльність, щоб і надалі йти накресленим шляхом. З одного боку, наш Конституційний Суд посилив свої науково-дослідні та бібліотечні відділення. З другого, він створив власну веб-сторінку в Інтернеті, де кожен може знайти інформацію щодо останніх рішень, винесених Судом.

Конституційний Суд досяг значних успіхів у тлумаченні та розвитку Конституції і демократії в Іспанії. Незважаючи на це, потрібно ще багато зробити, і у своїй доповіді я спробував визначити деякі моменти, які, на мою думку, мають бути вдосконалені Судом з метою подальшого виконання своїх обов'язків як органу, що тлумачить норми Конституції.

## ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО

**В.Скомороха,**  
Голова Конституційного Суду України

*Шановні пані та панове!*  
*Шановні колеги!*

Робота семінару завершується. Протягом двох днів ми обмінювалися думками щодо ролі конституційного суду в державі та суспільстві. Для представників України питання, яке обговорювалося, є досить актуальним, адже йдеться про роль органу конституційної юрисдикції, що заснований в нашій державі порівняно недавно.

Становлення Конституційного Суду України як незалежної структури судової гілки влади відбулося. Процесуальні форми здійснення конституційного правосуддя за період діяльності Суду загалом відпрацьовано відповідно до приписів Конституції України та Закону України “Про Конституційний Суд України”. Ми пересвідчилися в цьому і за підсумками роботи семінару.

Глибокі та змістовні доповіді, дискусії, що велися в цьому залі, пропозиції учасників семінару щодо можливих шляхів вирішення тих чи інших питань на відповідній правовій основі, обмін досвідом здійснення конституційного правосуддя, особисте спілкування суддів Конституційного Суду України, представників української правової науки зі своїми зарубіжними колегами — все це красномовно засвідчує нагальність проведення семінару. Поза всяким сумнівом, він збагатив наші знання з питань, що обговорювалися, а отже, стане в нагоді у подальшій роботі суддів Конституційного Суду України, Суду в цілому, його апарату.

Від імені суддів Конституційного Суду України та себе особисто висловлюю вдячність Венеціанській Комісії Ради Європи, Німецькому Фонду міжнародного правового співробітництва, представникам цих поважних інституцій за вагомий внесок в організацію та проведення нашого семінару. Сподіваюсь, що їх співробітництво з Конституційним Судом України триватиме.

Ми вдячні представникам ОБСЄ за участь у семінарі, його підтримку. Заслуговують широкій вдячності учасники семінару, які найбільшою мірою готувалися до його проведення, виступали з доповідями та повідомленнями. Особливо хочу подякувати Леху Гарліцкі — судді Конституційного Трибуналу Республіки Польща, Яну Ключці — судді Конституційного Суду Словацької Республіки, професору права Хав'єру Гуїлльєну Карамесу (Іспанія).

Дякую всім учасникам семінару — тим, хто виступав з доповідями, повідомленнями, брав участь у дискусіях.

Організатори семінару вдячні всім, хто готувався до виступу, але не зміг цього зробити на семінарі за браком часу, визначеного для його проведення.

До підготовки та проведення семінару було залучено працівників апарату Конституційного Суду України. Для них це було доброю школою організаційної роботи по забезпеченню співробітництва Суду з органами державної влади України, органами конституційної юрисдикції інших держав, представниками вітчизняних та зарубіжних наукових установ, навчальних закладів.

Успішному проведенню семінару сприяв високий професіоналізм перекладачів. Їм я адресую загальну вдячність учасників нашого зібрання.

Сподіваюсь, що взаємини Конституційного Суду України, Венеціанської Комісії Ради Європи, Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, структур ОБСЄ в Україні, органів конституційної юрисдикції України та інших європейських держав триватимуть і в майбутньому.

До нових зустрічей, шановні учасники семінару.

Хай щастить усім вам на ниві утвердження принципу верховенства права!

## ЗМІСТ

<b>В.Скомороха</b> ВІТАЛЬНЕ СЛОВО .....	3
<b>П. Євграфов</b> КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ: ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, ДЕМОКРАТИЧНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ .....	7
<b>Л.Гарліцкі</b> КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД І ПРИНЦИП ПОДІЛУ ВЛАДИ.....	19
<b>М.Савенко</b> КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД ЯК ІНСТИТУЦІЯ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	30
<b>І.Ємець</b> СПІВРОБІТНИЦТВО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	47
<b>Я.Ключка</b> РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ У ВЗАЄМИНАХ ІЗ ЗАКОНОДАВЦЕМ .....	53
<b>М.Ставнічук</b> КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ І СТАНОВЛЕННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ.....	61
<b>Х.Карамес</b> РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ В ДЕРЖАВІ ТА СУСПІЛЬСТВІ ІСПАНІЇ .....	72
<b>В.Скомороха</b> ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО.....	77

ББК 67. 300

Р67

**Роль Конституційного Суду в державі та суспільстві:**

Р67 Міжнар. семінар (2001; Київ (Україна).

Міжнародний семінар “Роль Конституційного Суду в державі та суспільстві (10—11 трав. 2001 р., м. Київ, Україна): Організовано спільно з Європ. Коміс. “За демократію через право” (Венеціанська Коміс.) та Нім. фондом міжнар. правов. співробітництва. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — с. 80.

ISBN 966-667-043-7

Збірник включає виступи учасників міжнародного семінару, присвяченого ролі Конституційного Суду в державі та суспільстві. У доповідях висвітлено ряд важливих питань здійснення конституційної юрисдикції як в Україні, та і в деяких зарубіжних країнах.

ББК 67. 300

**Над випуском працювали:**

*Вікторія Зарецька*

*Максим Васильєв*

*Михайло Черненко*

Підписано до друку 05.04.2002 Формат 60x84/16

Папір офсетний №1. Гарн. Таймс. Друк високий. Умовн. друк. арк. 4,65

Обл.-вид. арк. 4,36. Наклад 500 прим. Зам. № 2-1283

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром СП «Юрінком Інтер»  
04209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-б

(Свідцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції — серія  
ДК № 19 від 20.03.2000)

Віддруковано у ЗАТ “Віпол”, ДК № 15. 03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60