

В. А. ГРИГОР'ЄВ. ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ І НЕОБХІДНІСТЬ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ

Здійснено аналіз повноважень Конституційного Суду України з точки зору доцільності їх розширення й удосконалення їх системи. Доводиться, що конституційні повноваження Конституційного Суду України носять вичерпний характер, розширювальному тлумаченню не підлягають, проте потребують чіткішої систематизації.

Ключові слова: контролюючі повноваження, конституційна юрисдикція, конституційність законів, конституційна процедура, офіційне тлумачення.

Проведен аналіз повноважень Конституційного Суду України з точки зору цілесобразності їх розширення й удосконалення їх системи. Доказується, що конституційні повноваження Конституційного Суду України носять вичерпуючий характер, розширительному тлумаченню не підлягають, однак потребують більш чіткої систематизації.

Ключевые слова: контролирующие полномочия, конституционная юрисдикция, конституционность законов, конституционная процедура, официальное толкование.

This article is devoted plenary powers of Constitutional Court of Ukraine, to expedience of their expansion and necessity them to more clear systematization. In opinion of author of the article, constitutional plenary powers of Constitutional Court of Ukraine carry exhaustive character, not subject dilator interpretation, however need more clear systematization.

Key words: supervising powers, the constitutional jurisdiction, constitutionality of laws, the constitutional procedure, official interpretation.

Повноваження Конституційного Суду України, або межі його конституційної юрисдикції, закріплені в статтях 150, 151, 159 Конституції України і у статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України». Відповідно до них до повноважень Конституційного Суду України належить: вирішення питань про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; перевірка відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, які вносяться до Верховної Ради України для подання згоди на їх обов'язковість; дотримання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; офіційне тлумачення Конституції України та законів України; про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Даний перелік повноважень є вичерпним і розширювальному тлумаченню не підлягає. Положення статті 153 Конституції України, яка вказує, що порядок організації і діяльності Конституційного суду України, процедура розгляду ним справ визначається законом, також не допускає можливість зменшення або розширення (зміни) переліку повноважень Конституційного Суду України, встановленого Конституцією України. Інакше такий закон суперечив би Конституції України. Законодавчим шляхом встановлюється порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, визначається процедура розгляду ним справ шляхом уточнення і конкретизації конституційної норми, не допускаючи її порушення. Зміна повноважень Конституційного Суду України, закріплених у Конституції України можлива лише в порядку зміни та доповнення самої Конституції України.

Актуальність порушеної у статті теми полягає в тому, що Основний Закон України надає Конституційному Суду широкі контролюючі повноваження щодо дотримання конституційних приписів, а саме: по-перше, Конституційний Суд фактично удосконалив систему законодавства, оскільки він має повноваження припинити дію актів чи правових норм, застосування яких могло б привести або привело до порушення конституційних норм. А значить, не випадково Конституція України містить положення, згідно з яким матеріальна чи моральна шкода, яка була причинена фізичним або юридичним особам актами і діями, визнаними неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. По-друге, роз'яснюючи спірні правові норми, Конституційний Суд не тільки виконує роль тлумача, а ще й, виходячи з обов'язковості своїх рішень, створює умови для належного застосування зазначених норм органами державної влади. Тим більше, що завданням Конституційного Суду України відповідно до статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Широки контролюючі повноваження Конституційного Суду України вимагають їх систематизації і конкретизації деяких з них.

У зв'язку з цим метою даної статті є дослідження питань преюдиціальності рішень Конституційного Суду, об'єму і характеру тлумачення Конституційним Судом норм Конституції, впливів міжнародного права на захист прав і свобод людини і громадянина, доцільність розширення повноважень Конституційного Суду і необхідності їх чіткішої систематизації.

Вивченню окремих аспектів даної проблематики приділяється увага в працях зарубіжних учених Н.С. Бондаря, Н.В. Вітрука, І.А. Кравца, М.С. Салікова, В.А. Туманова, Т.Я. Хабрієвої, Б.С. Ебзєєва.

Повноваження Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів є одним з основних контролюючих повноважень єдиного в Україні органу конституційної юрисдикції. Відповідно до офіційного тлумачення Конституційним Судом України частини першої статті 150 Конституції України до його повноважень відноситься також перевірка конституційності як нормативно-правових, так і індивідуально-правових актів Верховної Ради України та Президента України¹. Підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення про неконституційність правових актів в цілому або в окремій їх частини є: а) невідповідність Конституції України; б) порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду; в) перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

Слід враховувати, що юрисдикція Конституційного Суду України визнається через закріплення не тільки об'єктів перевірки, але й кола правомочних суб'єктів звернення. Так частина друга статті 150 Конституції України прямо вказує, що питання перевірки конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим розглядаються за зверненнями: Президента України; не менше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Відповідно до статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України» закони та інші правові акти, які суперечать Конституції, втрачають юридичну силу з моменту прийняття відповідного рішення Конституційним Судом України. З оглядом на тривалість розгляду справ Конституційним Судом України ми нерідко стикаємося з положенням, коли правовий акт, який згодом визнається

неконституційним, діє досить довго і порушує Конституцію України і конституційні права громадян. І хоча з формальної точки зору такого порушення немає, так як немає і рішення Конституційного Суду України про його неконституційність, але фактично зазначений правовий акт може порушувати конституційні права громадян шляхом їх обмеження або навіть скасування. Наприклад, у випадку підвищення податкових ставок, скасування соціальних пільг і т.п. Крім цього, слід мати на увазі, що рішення Конституційного Суду України про визнання неконституційним правового акту не поверне громадянам те, що вони втратили в період дії цього акта, оскільки даний правовий акт втратить силу лише з моменту прийняття рішення Конституційним Судом України. Тому в статті 74 Закону України «Про Конституційний Суд України» і було передбачено право Конституційного Суду України вказати на преюдиціальність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії неконституційного акту.

Однак, на наш погляд, таке формулювання допускає різні тлумачення преюдиції рішення Конституційного Суду України, оскільки, з одного боку, згідно резолютивної частини рішення Конституційного Суду України неконституційний правовий акт втрачає силу з моменту прийняття рішення Конституційним Судом України, а значить – діє до його відміни Конституційним Судом України (це преюдиціальний факт), а з іншого боку – в мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України наводяться правові підстави, які виникли до або в момент вступу в силу відповідного правового акту, для визнання такого акту неконституційним.

Тим самим Конституційний Суд України опосередковано підтверджує, що фактично оспорюваний правовий акт суперечить Конституції задовго до прийняття рішення Конституційним Судом України про його неконституційність і, отже, не може породжувати правових наслідків (теж преюдиціальний факт). На наш погляд, набагато логічніше говорити про преюдиціальність у разі, коли Конституційний Суд України дає офіційне тлумачення Конституції та законів України, а не виносить рішення про конституційність того чи іншого правового акту.

Офіційне тлумачення Конституції та законів України направлено на вирішення гострих правових конфліктів, забезпечення стабільності конституційного ладу, становлення законності в сфері державно-правових та інших відносин. Інтерпретуючи Конституцію і закони України, Конституційний Суд сприяє пізнанню та осмисленню відповідних положень шляхом розкриття їх змісту та взаємодії з іншими положеннями Основного Закону. При цьому слід мати на увазі, що обсяг нормативного тлумачення Конституції не є предметом конституційного і законодавчого регулювання. Сьогодні Конституційний Суд самостійно визначає обсяг тлумачення через практику прийняття ним відповідних рішень, що є безумовним свідченням певної автономності процедури тлумачення Конституції і відсутності жорсткої пов'язаності конституційного правосуддя категоричними імперативами норм закону².

Як справедливо відзначають сучасні дослідники, Конституційний Суд в процесі нормативного тлумачення Конституції нерідко фактично виступає в ролі постійного «конституційного тлумача, який діє не за своєю ініціативою»³. Але при цьому Конституційний суд не може підмінити законодавця. Він не має права брати до розгляду справи про тлумачення, якщо заявник вимагає інтерпретувати конституційні норми через розкриття тих або інших термінів, конкретизація яких віднесена до компетенції законодавця і не може створювати нові конституційні норми при тлумаченні Основного Закону. І.А. Кравець вважає, що неможливість

формулювати конкретні правові норми, які не містяться в Конституції, можна розглядати як розумне самообмеження Конституційного Суду в справах про тлумачення Конституції⁴.

Однак М. С. Бондар відзначає, що діяльність органів конституційного правосуддя як універсального інституту вирішення соціальних протиріч не вичерпується правозастосуванням. Вона має значно складніший характер: отримуючи інституційне оформлення, перш за все як правозастосувальний юрисдикційний процес, конституційне правосуддя – і це стає усе більш очевидним для сучасної юриспруденції – в своїх підсумково-правових характеристиках зближується з нормативно – встановленою юридичною практикою, з правотворчістю⁵. Прибічники правотворчої функції конституційного правосуддя виражають найбільш широкий погляд на об'єм тлумачення Конституції. На їх думку, може виникнути ситуація, коли з метою раціонального вживання Конституції Конституційний Суд може прийняти рішення, яке, по суті, міститиме нову норму права.

Так, М. В. Вітрук вказує, що Конституційний Суд може дотримуватися принципу активності або самообмеження в тих сферах, де його діяльність тісно стикається із законотворчістю, а значить і відношення до такої практики тлумачення Конституції Конституційним Судом може бути позитивним або негативним⁶. М.С. Саліков відзначає, що нерідко Конституційний Суд фактично виступає в ролі постійного «конституційного законодавця, який діє не за своєю ініціативою»⁷. Даючи офіційне тлумачення Конституції, він вважає, що Конституційний Суд у ряді справ пішов далі за просте роз'яснення сенсу окремих її положень. Т.Я. Хабрієва серед різних видів тлумачення за обсягом (обмежувальний, розширювальний, адекватний) віддає перевагу адекватному тлумаченню Конституції, так як воно, на її думку, служить юридичною гарантією дотримання меж втручання держави в громадянське суспільство, врегульованих конституційними нормами⁸. В.А. Туманов для характеристики інтерпретації, яка пов'язана із заповненням прогалин у конституційному тексті, використовував термін «заповнююче тлумачення»⁹, який, на наш погляд, досить чітко характеризує мету самого конституційного тлумачення. Таким чином, повноваження Конституційного Суду по тлумаченню конституційних норм має виняткове значення для формування одноманітного провозастосування, розвитку конституційної правотворчості та є стримуючим чинником для частого внесення конституційних поправок.

Реалізація міжнародного договору, загальноновизнане поняття якого закріплюється у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 року (підпункт «а» п. 1 ст. 2)¹⁰, згідно з Конституцією України, здійснюється шляхом імплементації його у внутрішньодержавне законодавство. В Україні воно здійснюється згідно з процедурою, встановленою Конституцією. Так відповідно до статті 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Дана згода дається тільки при наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності відповідного договору Конституції України. Такий висновок для Парламенту є обов'язковим.

Як приклад можна привести Висновок Конституційного Суду від 11 липня 2001 року у справі про відповідність Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, згідно якому Статут визнаний не відповідним Конституції України в частині положень, які надають Міжнародному кримінальному суду право доповнювати національні органи кримінальної юстиції¹¹. Такі повноваження міжнародним органам і організаціям Конституція України не

надає, а значить – приєднання України до Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, відповідно до частини другої статті 9 Конституції України, стане можливим тільки після внесення відповідних змін до Конституції України.

Дія міжнародних засобів правового захисту прав і свобод людини та громадянина в контексті європейського досвіду пов'язано з виконанням Україною зобов'язань, обумовлених її членством в Раді Європи, ратифікацією нею Конвенції про захист прав людини та основних свобод, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 6, 7, 11 до Конвенції (Закони України від 17 липня 1997 року і від 22 лютого 2000 року). Реалізація положень Конвенції увійшла в правозастосувальну практику України. Наприклад, у рішенні від 25 грудня 1997 року Конституційний Суд України, здійснюючи офіційне тлумачення окремих положень Конституції України, захистив право громадян на їх звернення до судів загальної юрисдикції з позовними заявами до Кабінету міністрів України про виконання зобов'язань по облігаціях Державної цільової безпроцентної позики 1990 року і відшкодування моральної шкоди¹². Суд керувався відповідними положеннями Конституції України, а також врахував положення Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року і Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року. Це рішення узгоджується також і з рішеннями Європейського суду з прав людини про захист власності: від 23 вересня 1982 року по справі Спорронг і Лоннрот проти Швеції; від 24 червня 1993 року по справі Папаміхалопулос та інші проти Греції.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» до повноважень Конституційного Суду України не належать питання про перевірку законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції¹³.

Конституційний Суд України, реалізуючи свої конституційні повноваження, не може і не повинен перетворюватися в політичний орган. Він, по суті своїй, не політичний, як інші державні органи, які беруть участь у політичних процесах, а, перш за все, юридичний, який вирішує виключно питання права. У пункті 2 параграфу 43 Регламенту Конституційного Суду України говориться, що в залі засідань Конституційного Суду учасники конституційного процесу не мають права використовувати свої виступи для політичних заяв і декларацій і т.п.¹⁴ Таке призначення конституційного судочинства є і в інших державах. Так у Законі про Конституційний суд Італії записано, що «конституційна юрисдикція виключає будь-яку оцінку політичного характеру»¹⁵. А у статті 3 Закону про Конституційний суд Російської Федерації прямо вказується, що «Конституційний Суд вирішує виключно питання права»¹⁶. Невтручання Конституційного Суду в політику має бути принципом його діяльності. Це особливо важливо в часи політичної нестабільності та політичної активності, що приводить до різких і несподіваних змін у законодавстві країни.

Однак Конституційний Суд не тільки має право, але і зобов'язаний вирішувати виключно питання права, в тому числі і в області політичної. Так перевірка конституційності правових актів, тлумачення конституційних норм, повинні забезпечувати не лише стабільність у суспільстві, а й гарантувати стабільне законодавство. Цікавим, на наш погляд, в цьому сенсі є приклад ефективності конституційної юрисдикції суду в США. Конституція США в 1996 році – це документ, який суттєво відрізняється від прийнятого в 1787 році. Однак жодних змін у цьому тексті немає, за винятком прийнятих 27 поправок. Конституція фактично змінилася без зміни її тексту. Це свідчить про те, що суд наділений повноваженнями конституційного контролю, має право трансформувати Конституцію¹⁷, що

характеризує його справді правовим інститутом.

Разом з тим орган конституційного контролю, здійснюючи тлумачення конституційно-правових норм, сприяє розвитку в тому числі і політичних інститутів. Так, Конституційний Суд України, як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, наділений повноваженням перегляду рішень вищих органів державної влади. Він може давати оцінку функціонуванню владних структур політичної системи і тим самим опосередковано впливати на політичну ситуацію в країні. Проте його метою ніяк не є формування політичного процесу. Конституційний Суд України повинен не обмежувати політику, а підпорядковувати її Конституції України, не втручатися в політичну діяльність, а оцінювати її тільки з урахуванням права.

На наш погляд, потрібна чітка систематизація повноважень Конституційного Суду України, сформульованих в Основному Законі країни. Так за межами статті 150 Конституції України, яка встановлює повноваження Конституційного Суду України, залишилися повноваження Суду щодо надання їм висновків: про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, які подаються до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (частина друга статті 151); про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159); про наявність чи відсутність порушень Конституції України або законів України Верховною Радою Автономної Республіки Крим при вирішенні Верховною Радою України питання про дострокове припинення її повноважень (пункт 28 частини першої статті 85).

Не містять конституційної регламентації питання про відповідність Конституції України (конституційність) нормативних актів Президії Верховної Ради України, які були прийняті до набуття чинності Конституції України (підпункт 2 пункту 3 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України», які згідно рішенням Конституційного Суду України належать до компетенції Конституційного Суду України)¹⁸.

У деяких випадках вченими оспорується доцільність віднесення до юрисдикції Конституційного Суду України вирішення окремих питань. Наприклад, питання про конституційність законодавчих актів є, на їхню думку, питанням адміністративного судочинства. На наш погляд, дана думка не має достатніх конституційних підстав по наступних причинах. По-перше, перевірка конституційності законодавчих актів повинна здійснюватися органом, який має вищий статус в судовій системі, оскільки його рішення обов'язкові для всіх судів. По-друге, він формується, як правило, на паритетній основі трьома гілками влади або в особливій процедурі, що характеризує його як особливий орган, який забезпечує правову охорону Конституції. В-третьє, його повноваження встановлюються лише в Конституції – Основному Законі країни, що підтверджує його особливий статус в системі органів державної влади і свідчить про вищу юридичну силу рішень, прийнятих їм в межах конституційних повноважень.

1. *У справі* за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002 / Відповід. ред. П.Б. Евграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 233–239. 2. *Кравец И.А.* Российский конституционализм: Проблемы становления, развития и осуществления. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 526–527. 3. *Саликов М.С.* Толкование и применение Конституции Российской Федерации // Конституционное право Рос-

сийской Федерации: Сборник судебных решений. – СПб., 1997. – С. 95. **4.** *Кравец И.А.* Цит. работа. – С. 521. **5.** *Бондарь Н.С.* Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 6 (12). – С. 6. **6.** *Витрук Н.В.* Виды производств в Конституционном Суде Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 6 (12). – С. 14-15. **7.** *Саликов М.С.* Толкование и применение Конституции российской Федерации // Конституционное право Российской Федерации: Сб. судебных решений. – СПб., 1997. – С. 95. **8.** *Хабриева Т.Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. – М., 1998. – С. 224–225. **9.** *Туманов В.А.* Интервью Председателя Конституционного Суда Российской Федерации журналу «Государство и право» // Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 6–7. **10.** *Международное публичное право: Сб. документов.* – М., 1996. – Т. 1. – С. 67–68. **11.** *У справі* за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / Відповід. ред. П.Б. Евграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 466 – 476. **12.** *У справі* за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997 – 2001 / Відповід. ред. П.Б. Евграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 114-117. **13.** *Закон України «Про Конституційний Суд України»* від 16 жовтня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 49. – Ст. 272. **14.** *Вісник Конституційного Суду України.* – 1997. – № 1. – С. 86. **15.** *Сравнительное конституционное право.* – М., 1996. – С. 166, 168–169. **16.** *Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации.* – М., 1994. **17.** *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996. – С. 131. **18.** *У справі* щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997 – 2001 / Відповід. ред. П.Б. Евграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 22–25.