



ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія KB № 2444

Виходить
шість разів на рік

Засновник:
Конституційний Суд України
Адреса: 01033, м. Київ-33,
вул. Жилианська, 14

1/2011

© Конституційний Суд України, 2011

Редакційна рада

- А. Головін** — Голова Конституційного Суду України
(голова Редакційної ради)
- Ю. Баулін** — суддя Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
(заступник голови Редакційної ради)
- І. Домбровський** — суддя Конституційного Суду України у відставці
- В. Кампо** — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- М. Козюбра** — суддя Конституційного Суду України у відставці,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
- М. Костицький** — суддя Конституційного Суду України у відставці,
доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
- П. Пацурківський** — декан юридичного факультету Чернівецького
національного університету імені Юрія Федьковича,
доктор юридичних наук, професор
- А. Селіванов** — Постійний представник Верховної Ради України
у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук,
професор, академік НАПрН України
- П. Стецюк** — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- А. Стрижак** — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- П. Ткачук** — суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук
- С. Шевчук** — професор кафедри загальнотеоретичних
та державно-правових наук Національного університету
«Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України

Згідно з постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 1 липня 2010 р. № 1–05/5
«Вісник Конституційного Суду України» включено до переліку наукових фахових видань

У НОМЕРІ

Акти Конституційного Суду України

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»5

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху)13

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України22

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Лисичанської міської ради Луганської області щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 141 Конституції України24

Ухвала Конституційного Суду України

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Берлезова Дмитра Олександровича щодо офіційного тлумачення положення пункту 15 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України27

Акти Верховної Ради України та Президента України

Указ Президента України «Про відзначення державними нагородами України з нагоди Дня працівників суду» (витяг)30

Теорія та практика конституційної юрисдикції

Кампо В. Реформування судової системи у сфері адміністративної юстиції та практика Конституційного Суду України 1997–2002 років31

Мірошниченко Ю. Контроль Конституційного Суду України за додержанням процедури внесення змін до Конституції України як засіб забезпечення її верховенства42

Пасенюк О. Повнота суддівського самоврядування — запорука його послідовного розвитку	53
Рабінович П. Конституційні гарантії прав людини і громадянина: напрями удосконалення	66
Селіванов А. Доктрина «охорони Конституції України» в період активних політичних задумів про її реформування	75
Маркуш М. Конституційні аспекти реформування кримінального процесу України	82
Євтошук Ю. Принцип пропорційності у практиці Конституційного Суду України	90
Вітаємо ювілярів!	102

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»

м. Київ
30 листопада 2010 року
№ 22-рп/2010

Справа № 1-47/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Головіна Анатолія Сергійовича — головуючого, доповідача,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Винокурова Сергія Маркіяновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Маркуш Марії Андріївни,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Стрижака Андрія Андрійовича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27 квітня 2010 року № 2154–VI (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 22–25, ст. 263) (далі — Закон).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 54 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є твердження суб'єкта права на конституційне подання про неконституційність зазначених положень Закону.

Заслухавши суддю-доповідача Головіна А. С. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 54 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону, а саме:

— статті 14, якою встановлено, що «при здійсненні державних запозичень та наданні державних гарантій Міністр фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів України має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані із здійсненням таких запозичень та наданням державних гарантій, у тому числі щодо відмови від суверенного імунітету в можливих судових справах, пов'язаних із поверненням кредитів (позик) та звільненням платіжів згідно з договорами від будь-яких комісій, податків і зборів (обов'язкових платіжів), протягом часу дії зобов'язання з повернення запозичених коштів»;

— статті 24, яка передбачає, що «на часткову зміну частини другої статті 21 Закону України «Про приватизацію державного майна» (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 17, ст. 122; 2002 р., № 12–13, ст. 92; 2003 р., № 10–11, ст. 86; 2005 р., № 7–8, ст. 162, №№ 17–19, ст. 267; 2006 р., № 4, ст. 59, №№ 9–11, ст. 96; 2007 р., № 7–8, ст. 66; 2008 р., №№ 5–8, ст. 78; 2009 р., №№ 20–22, ст. 269) дозволити у процесі приватизації державного майна оплату його вартості у вільно конвертованій іноземній валюті»;

— статті 64, якою встановлено, що «до членів сім'ї пільовика при наданні пільг належать: дружина (чоловік), їхні неповнолітні діти (до 18 років); неodrужені повнолітні діти, які визнані інвалідами з дитинства I та II групи або інвалідами I групи; особа, яка проживає разом з інвалідом війни I групи та доглядає за ним за умови, що інвалід війни не перебуває у шлюбі; непрацездатні батьки; особа, яка знаходиться під опікою або піклуванням громадянина, що має право на пільги, та проживає разом з ним»;

— пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення», якими передбачено:

«7. З метою зменшення дефіциту бюджету у 2010 році надати Кабінету Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету приймати рішення щодо перегляду деяких розмірів виплат, визначених законодавством, та по інших законодавчих актах, які передбачають додаткові видатки з державного та місцевих бюджетів.

8. Установити, що у 2010 році окремі положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (Відомості Верховної Ради

України, 2008 р., № 27–28, ст. 253; 2009 р., № 16, ст. 223, № 26, ст. 328) застосовуються з урахуванням таких змін:

у розділі II «Прикінцеві положення»:

зупинити на 2010 рік дію абзаців двадцять першого — двадцять третього пункту 4;

у пункті 6 цифри «2,27» змінити цифрами «3,19».

9. Установити, що у 2010 році окремі положення Земельного кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 3–4, ст. 27) застосовуються з урахуванням таких змін:

текст статті 209 викласти у такій редакції:

«1. Кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва зараховуються у розмірі: 100 відсотків — до бюджетів міст Києва та Севастополя; 25 відсотків — до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75 відсотків — до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, 15 відсотків — до районних бюджетів, 60 відсотків — до бюджетів міст районного значення, селищ, сіл та їх об'єднань.

2. Кошти, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, використовуються виключно на освоєння земель для сільськогосподарських і лісогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проєктів землеустрою, проведення нормативної грошової оцінки землі, розмежування земель державної та комунальної власності. Використання цих коштів на інші цілі не допускається».

10. Установити, що у 2010 році окремі положення Закону України «Про господарські товариства» (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 49, ст. 682; 1998 р., № 18, ст. 89) застосовуються з урахуванням таких змін:

1) у третьому реченні статті 15 після слова «розрахунків» доповнити словами «та сплати обов'язкової суми дивідендів»;

2) пункт «д» частини п'ятої статті 41 після слова «(дивідендів)» доповнити словами «з урахуванням вимог, передбачених цим та іншими законами».

11. Установити, що у 2010 році окремі положення Закону України «Про акціонерні товариства» (Відомості Верховної Ради України, 2008 р., № 50–51, ст. 384) застосовуються з урахуванням таких змін:

1) у статті 30:

в абзаці першому частини другої слова «в обсязі, встановленому рішенням загальних зборів акціонерного товариства» виключити;

частину другу після абзацу першого доповнити двома новими абзацами такого змісту:

«Виплата дивідендів здійснюється господарським товариством з чистого прибутку у звітному році та/або нерозподіленого прибутку в розмірі не менше 30 відсотків.

Розмір виплати дивідендів може бути збільшений за рішенням загальних зборів акціонерного товариства».

У зв'язку з цим абзац другий вважати абзацом четвертим;

абзац перший частини третьої викласти в такій редакції:

«3. Рішення про виплату дивідендів в розмірі більше 30 відсотків за простими акціями приймається загальними зборами акціонерного товариства»;

2) у частині другій статті 33:

пункт 12 доповнити словами «з урахуванням вимог, передбачених цим та іншими законами»;

пункт 15 викласти в такій редакції:

«15) затвердження річних дивідендів у розмірі, що перевищує їх обсяг, встановлений абзацом другим частини другої статті 30 цього Закону».

12. Зупинити на 2010 рік дію:

1) Закону України «Про рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат» (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 19, ст. 272, № 43–44, ст. 493; 2005 р., № 7–8, ст. 162, №№ 17–19, ст. 267; 2006 р., №№ 9–11, ст. 96; 2007 р., № 3, ст. 31; 2008 р., №№ 5–8, ст. 78, № 27–28, ст. 253);

2) абзацу другого преамбули Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 10, ст. 44; 2003 р., № 24, ст. 154; 2010 р., № 2–3, ст. 11);

3) частин другої та шостої статті 16 (щодо умов надання спеціальних дозволів на користування надрами) та частини першої статті 34 (щодо визначення розміру збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами) Кодексу України про надра (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 36, ст. 340);

4) статей 14–16 Закону України «Про нафту і газ» (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 50, ст. 262; 2004 р., № 17–18, ст. 250; 2005 р., № 7–8, ст. 162, №№ 17–19, ст. 267; 2006 р., №№ 9–11, ст. 96; 2007 р., № 7–8, ст. 66; 2008 р., №№ 5–8, ст. 78, № 27–28, ст. 253) в частині умов надання спеціальних дозволів на користування надрами;

5) абзаців восьмого та десятого частини другої статті 6 Закону України «Про державну геологічну службу України» (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 51, ст. 456; 2004 р., № 17–18, ст. 250; 2005 р., № 7–8, ст. 162, №№ 17–19, ст. 267; 2006 р., №№ 9–11, ст. 96, № 22, ст. 184; 2007 р., № 7–8, ст. 66; 2008 р., №№ 5–8, ст. 78, № 27–28, ст. 253; 2009 р., № 29, ст. 391) в частині надання повноважень та умов надання спеціальних дозволів на користування надрами.

13. Установити, що у 2010 році окремі положення Закону України «Про державну податкову службу в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 15, ст. 84; 2005 р., № 10, ст. 187, №№ 17–19, ст. 267) застосовуються з урахуванням таких змін:

пункт 11 частини першої статті 11 викласти у такій редакції:

«11) застосовувати до платників податків фінансові (штрафні) санкції, стягувати до бюджетів та державних цільових фондів суми недоїмки, пені у випадках, порядку та розмірі, встановлених законодавством, а також стягувати до державного бюджету суми заборгованості суб'єктів господарювання за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою, наданою на поворотній основі, та нарахованої на неї пені у по-

рядку, передбаченому Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що, оскільки статтею 95 Конституції України у взаємозв'язку з частиною другою статті 38 Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) встановлено вичерпний перелік правовідносин, які можуть регулюватися законом про Державний бюджет України (виключно визначення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби), є підстави вважати положення статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону такими, що не відповідають Конституції України, а також посилається на правові позиції, висловлені Конституційним Судом України у рішеннях від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян), від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України).

2. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваних положень Закону, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Згідно з Основним Законом України до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша статті 96) виключно у формі закону (пункт 1 частини другої статті 92, частина друга статті 95).

Окремої процедури розгляду, ухвалення і набрання чинності законом про Державний бюджет України, відмінної від процедури розгляду, ухвалення і набрання чинності іншими законами, у Конституції України не визначено, але встановлено деякі особливості щодо його змісту, якими обумовлені і певні вимоги до цієї процедури. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України розробляє і подає до Верховної Ради України Кабінет Міністрів України разом із доповіддю про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Дія в часі закону про Державний бюджет України обмежується конкретним періодом — з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин — іншим періодом (стаття 96, пункт 6 статті 116 Основного Закону України).

За змістом частини другої статті 95 Конституції України тільки законом про Державний бюджет України повинні визначатися будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Структура і зміст закону про Державний бюджет України визначені частиною другою статті 38 Кодексу, а порядок подання та розгляду законопроектів, які впливають на дохідну чи видаткову частини бюджету, — статтею 27 Кодексу.

2.2. Конституційний Суд України неодноразово за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання розглядав справи і приймав рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів про Державний бюджет України чи їх окремих положень.

Зокрема, у Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян) Конституційний Суд України встановив, що вимоги щодо

змісту закону про Державний бюджет України містяться в частині другій статті 95 Конституції України, положення якої конкретизовано у статті 38 Кодексу; визначений частиною другою статті 95 Конституції України, частиною другою статті 38 Кодексу перелік правовідносин, які регулюються законом про Державний бюджет України, є вичерпним; зі змісту положень Конституції України та Кодексу вбачається, що закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України — він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України (абзаці четвертий, п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини).

Визнавши вказаним рішенням окремі положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» такими, що не відповідають Конституції України, Конституційний Суд України звернув увагу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України на необхідність додержання положень статей 1, 3, 6, 8, 19, 22, 95, 96 Конституції України, статей 4, 27, частини другої статті 38 Кодексу при підготовці, прийнятті та введенні в дію закону про Державний бюджет України (пункти 1, 4 резолютивної частини).

На зазначених положеннях Основного Закону України, Кодексу і наведених правових позиціях Конституційного Суду України ґрунтувалося його Рішення від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України, яким визнано неконституційними окремі положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (пункт 2 резолютивної частини). У цьому рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що законом про Державний бюджет України не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві; у разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони (абзаци третій, четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

2.3. Всупереч конституційним вимогам щодо предметного регулювання законом про Державний бюджет України та правовим позиціям, висловленим Конституційним Судом України у рішеннях від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, Законом внесено зміни та доповнення до ряду законодавчих актів (стаття 24, пункти 8, 9, 10, 11, 13 розділу VII «Прикінцеві положення»), зупинено на 2010 рік дію окремих законів (пункт 12 розділу VII «Прикінцеві положення»), а також встановлено правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України (статті 14, 64, пункт 7 розділу VII «Прикінцеві положення»).

Конституційний Суд України на підставі дослідження матеріалів справи, із врахуванням відповідних норм Конституції України (стаття 95), Кодексу та своїх

правових позицій, викладених у зазначених рішеннях, дійшов висновку, що положення статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону суперечать Конституції України.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150, частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 70, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

вирішив:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27 квітня 2010 року № 2154–VI.

2. Положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 22-рп/2010 dated November 30, 2010 in the case upon the constitutional petition of 54 People's Deputies of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Articles 14, 24, 64, items 7–13 of Chapter VII «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On the 2010 State Budget of Ukraine»*

According to the Fundamental Law the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine include approval of the State Budget of Ukraine (Articles 85.1.4, 96.1) exclusively by laws (Articles 92.2.1, 95.2).

The Constitution does not stipulate special procedure of review, adoption and entry into force of the law on the State Budget of Ukraine other than that of review, adoption and entry into force for all other laws, however it provides for some special features regarding its content which conditions certain requirements to this procedure. In particular, the Cabinet of Ministers of Ukraine elaborates the draft law on the State Budget of Ukraine and submits it to the Verkhovna Rada of Ukraine with the report on the course of the implementation of the State Budget of Ukraine in the current year. The effect of the law on the State Budget of Ukraine is limited by the certain

period — from January 1 to December 31 and under special circumstances — for a different period (Articles 96, 116.6 of the Fundamental Law).

Pursuant to Article 95.2 of the Constitution any state expenditure for the needs of the entire society, the extent and purposes of these expenditures are determined exclusively by the law on the State Budget of Ukraine.

Structure and content of the law on the State Budget of Ukraine are determined by Article 38.2 of the Budgetary Code of Ukraine (hereinafter referred to as «the Code»), and the order of submission and review of the draft laws which influence revenue and expenditure of the budget is determined by Article 27 of the Code.

Contrary to the constitutional requirements concerning the objective regulation by the law on the State Budget of Ukraine and the legal positions stated by the Constitutional Court of Ukraine in its Decisions No. 6-rp/2007 dated July 9, 2007, No. 10-rp/2008 dated May 22, 2008, the Law «On the 2010 State Budget of Ukraine» No. 2154-VI dated April 27, 2010, amended and supplemented some legal acts (Article 24, items 8, 9, 10, 11, 13 of Chapter VII «Final Provisions»), suspended the effect of certain laws in 2010 (item 12 of Chapter VII «Final Provisions») and also established legal regulation of the relations which are the subject of other laws of Ukraine (Articles 14, 64, item 7 of Chapter VII «Final Transitions»).

The Constitutional Court of Ukraine on the assumption of the materials of the case, taking into account relevant norms of the Constitution of Ukraine (Article 95), the Code and its legal positions stated in the mentioned Decisions, came to a conclusion that the provisions of Articles 14, 24, 64, items 7-13 of Chapter VII «Final Provisions» of the Law contravene with the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. To recognise as non-conforming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the provisions of Articles 14, 24, 64, items 7-13 of Chapter VII «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On the 2010 State Budget of Ukraine» No. 2154-VI dated April 27, 2010.

2. The provisions of the Law of Ukraine «On the 2010 State Budget of Ukraine» declared unconstitutional lose their legal force from the day the Constitutional Court of Ukraine adopts this Decision.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним зверненням громадянина
Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення
положень частини першої статті 14¹ Кодексу України
про адміністративні правопорушення
(справа про адміністративну відповідальність
у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху)

м. Київ
22 грудня 2010 року
№ 23-рп/2010

Справа № 1-34/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Головіна Анатолія Сергійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Винокурова Сергія Маркіяновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни — доповідача,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Стрижака Андрія Андрійовича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення громадянина Багінського Артема Олександровича.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування судами України положень частини першої статті 14¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Заслухавши суддю-доповідача Маркуш М. А. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

УСТАНОВИВ:

1. Суб'єкт права на конституційне звернення — громадянин Багінський А. О. — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс) в контексті вимог до спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, дані яких можуть використовуватися як доказ вини власників (співвласників) транспортних засобів. Багінський А. О. зазначає, що суди загальної юрисдикції за однакових обставин неоднозначно застосовують положення Кодексу щодо використання даних, зафіксованих вказаними технічними засобами, як підстави для притягнення до адміністративної відповідальності власників (співвласників) транспортних засобів в частині належності та допустимості доказів, а це призводить до грубих порушень конституційних прав і свобод громадян, передбачених статтею 29, частиною другою статті 61, статтею 63 Конституції України.

Автор клопотання також наголошує, що положення частини першої статті 14¹ Кодексу презумують відповідальність власника (співвласника) транспортного засобу за вчинене правопорушення. На його думку, виходячи з принципу верховенства права конституційна презумпція невинуватості особи поширюється і на обвинувачення її у вчиненні адміністративного правопорушення.

2. Свої позиції стосовно предмета конституційного звернення висловили Голова Верховної Ради України, Верховний Суд України, Міністерство внутрішніх справ України, науковці Київського національного університету внутрішніх справ, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

3. Конституційний Суд України, розглядаючи порушені у конституційному зверненні питання, виходить з такого.

Виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України).

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року № 586-VI (далі — Закон) Кодекс було доповнено статтею 14¹ «Відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів». Частиною першою цієї статті визначено, що «до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього

руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису притягаються власники (співвласники) транспортних засобів».

З метою встановлення процедури застосування зазначеної норми Кодекс було також доповнено частиною шостою статті 258, за якою у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанову у справі про адміністративне правопорушення вноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів з дня винесення такої постанови.

Аналіз положень статті 14¹ Кодексу в системному зв'язку з положеннями статті 258 стосовно фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху «працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису» дає підстави для висновку, що вказані технічні прилади та технічні засоби спеціально створені та призначені саме для фіксації за допомогою власних їм функцій запису зображення на електронний носій чи світлочутливу плівку фактичних даних (показань) у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху і є достатніми для визначення суті правопорушення.

Положення частини шостої статті 258 Кодексу тісно пов'язані з положеннями його статті 14¹ та впливають на прийняття рішення у справі, тому згідно з частиною другою статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» повинні бути перевірені на предмет їх відповідності Конституції України.

4. Конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод людини (статті 1, 3, частина друга статті 19 Основного Закону України). Конституція України визначає основні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх дотримання і захисту, зокрема: права і свободи людини і громадянина, закріплені в Конституції України, не є вичерпними; конституційні права і свободи не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24); юридична відповідальність особи має індивідуальний характер (частина друга статті 61); обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частина тре-

тя статті 62); конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64).

4.1. Конституційний Суд України на підставі наведеного дійшов висновку, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України).

Елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005). Принцип правової визначеності означає, що «обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010). Наведені конституційні засади враховуються Конституційним Судом України у процесі перевірки на відповідність Конституції України положень статті 14¹, частини шостої статті 258 Кодексу.

4.2. Згідно з частиною другою статті 61 Конституції України юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Необхідність індивідуалізації адміністративної відповідальності передбачена частиною другою статті 33 Кодексу, якою визначено, що при накладенні стягнення враховується характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. У Кодексі конкретизовано й інші конституційні принципи, зокрема принцип рівності громадян перед законом (стаття 248).

Кодексом закріплено низку гарантій забезпечення прав суб'єктів, які притягаються до адміністративної відповідальності. В сукупності з наведеними конституційними нормами ці гарантії створюють систему процесуальних механізмів захисту вказаних осіб. У контексті питання, що розглядається, Конституційний Суд України враховує положення статей 9, 33, 248, 268 Кодексу. За змістом статті 9 Кодексу саме винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність суб'єкта адміністративної відповідальності є однією з ознак адміністративного правопорушення (проступку). Статтею 268 Кодексу встановлено перелік прав особи,

яка притягається до адміністративної відповідальності, зокрема: особа має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права; справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Орган (посадова особа) при розгляді справи, зокрема, зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність; повинен своєчасно, всебічно, повно і об'єктивно з'ясувати обставини справи, вирішити її в точній відповідності до закону тощо (статті 245, 280 Кодексу). Згідно з Кодексом провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю через відсутність події і складу адміністративного правопорушення (пункт 1 статті 247); справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці (частина перша статті 249); оцінка доказів ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності (стаття 252) тощо. Положення зазначених статей визначають систему процесуальних механізмів, які в сукупності з наведеними конституційними нормами унеможливають притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка не вчиняла правопорушення.

4.3. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що перевірена на предмет конституційності стаття 14¹ Кодексу, яка міститься в Загальній частині Кодексу, встановлює особливості притягнення до адміністративної відповідальності саме власників (співвласників) транспортних засобів, однак безпосередньо не визначає складу правопорушення, а тому не може бути самостійною підставою для притягнення до такої відповідальності. Види правопорушень та процедура притягнення до адміністративної відповідальності визначені в Особливій частині Кодексу. Положення статті 14¹ Кодексу можуть застосовуватися лише в системному зв'язку з низкою інших статей, передбачених Особливою частиною Кодексу, диспозиції яких у безальтернативній формі визначають суб'єктом, який притягається до відповідальності за вчинення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, особу, яка винна у вчиненні цього правопорушення, зокрема водія транспортного засобу. За відсутності в статтях Особливої частини Кодексу, які визначають склад адміністративних правопорушень, вказівки на те, що суб'єктами цих правопорушень є власники (співвласники) транспортних засобів, ці суб'єкти можуть притягатися до адміністративної відповідальності виключно за наявності в їхніх діях складу певного адміністративного порушення,

інше створює правову невизначеність у встановленні суб'єкта, що притягається до відповідальності в цій сфері.

Словосполучення «власник (співвласник) транспортного засобу», використане у статті 14¹ Кодексу, означає, що таким власником (співвласником) може бути як фізична, так і юридична особа (статті 2, 318 Цивільного кодексу України). Конституційний Суд України виходячи з конституційного принципу індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61 Конституції України), правової доктрини, положень Кодексу (статті 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 27, 30, 31, 32 Загальної частини та Особлива частина) та своєї правової позиції, за якою «суб'єктом адміністративної відповідальності є лише фізична особа» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 у справі про відповідальність юридичних осіб), вважає, що суб'єктом, який підлягає адміністративній відповідальності в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, є фізична особа.

З наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку про невідповідність вимогам частини другої статті 8, статті 22, частин першої, другої статті 24, частини другої статті 61, статей 62, 64 Конституції України положень статті 14¹, частини шостої статті 258 Кодексу, що згідно з частиною другою статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для визнання їх неконституційними.

5. Відповідно до частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» у разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні порядок і строки його виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

Стан правового регулювання притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема процедури застосування заходів впливу до порушників у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, Конституційний Суд України вважає таким, що не відповідає конституційному визначенню України як правової держави, а тому рекомендує Верховній Раді України в найкоротші терміни вирішити зазначене питання відповідно до положень Конституції України та з урахуванням цього Рішення.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 51, 61, 65, 69, 70, 73, частиною другою статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

вирішив:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 14¹, частину шосту статті 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

2. Положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рекомендувати Верховній Раді України привести порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису у відповідність до цього Рішення.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 23-рп/2010 dated December 22, 2010 in the case upon the constitutional appeal of citizen Artem Oleksandrovych Bahinskyi concerning the official interpretation of the provisions of Article 141.1 of the Code on Administrative Offences of Ukraine (case on administrative responsibility in sphere of securing traffic safety)*

Subject of the right to constitutional appeal — the citizen Artem Oleksandrovych Bahinskyi — applied to the Constitutional Court for the official interpretation of the provisions of Article 141.1 of the Code on Administrative Offences of Ukraine (hereinafter referred to as «the Code») in the context of the technical characteristics and specifications for special technical facilities which have functions of audio-, video recording and film scanning or facilities of audio-, video recording and film scanning, which can provide data that could be used as a proof of guilt of owners (or co-owners) of motor vehicles.

Administrative offences and liability for them are determined exclusively by laws of Ukraine (Article 92.1.22 of the Constitution of Ukraine).

The analysis of the provisions of Article 141.1 of the Code in the systemic link with the provisions of Article 258 concerning fixation of violations in the sphere of securing traffic safety by «special technical facilities which have functions of audio-, video recording and film scanning or facilities of audio-, video recording and film scanning, working in the automatic mode» gives ground to conclude that the abovementioned facilities are created with the express purpose to fix actual data (evidence) in the sphere of securing traffic safety with appropriate for them functions of recording of image to the electronic data carrier or to the light-sensitive film and are sufficient for establishing the essence of the offence.

The constitutional principle of the law-based state envisages the establishment of such legal order that would guarantee the affirmation and ensuring everyone his/her human rights and freedoms (Articles 1, 3, 19.2 of the Basic Law). The Constitution of Ukraine determines fundamental human and citizen's rights and freedoms and guar-

anties for their observance and protection, in particular: human and citizen's rights and freedoms affirmed by the Constitution are not exhaustive; the constitutional rights and freedoms shall not be abolished; the content and scope of existing rights and freedoms shall not be diminished in the adoption of new laws or in the amendment of laws that are in force (Article 22); citizens have equal constitutional rights and freedoms and are equal before the law (Article 24.1); the legal liability of a person is of an individual character (Article 61.2); an accusation shall not be based on illegally obtained evidence as well as on assumptions; all doubts in regard to the proof of guilt of a person are interpreted in his or her favour (Article 62.3); constitutional human and citizen's rights and freedoms shall not be restricted, except in cases envisaged by the Constitution of Ukraine (Article 64.1).

On the grounds of the above-mentioned the Constitutional Court of Ukraine concluded that the administrative responsibility and the procedure of bringing to administrative responsibility are based on the constitutional principles and legal presumptions that are accounted for recognition and the effect of the rule-of-law principle in Ukraine. The Constitution of Ukraine has the highest legal force. Laws and other normative legal acts are adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and shall conform to it (Article 8.2 of the Constitution).

According to Article 61.2 of the Constitution of Ukraine the legal liability of a person is of an individual character. The necessity to provide an individual character to administrative responsibility is envisaged by Article 33.2 of the Code, which stipulates that when imposing punishment the account should be taken of the character of violation, as well as a personality of a violator, degree of his/her guilt, property status, circumstances that alleviate or aggravate his/her guilt. In the Code other constitutional principles are also concretised, in particular, the principle of equality of citizens before law (Article 248 of the Code).

The Code consolidates a set of guaranties for security of the rights of subjects that are brought to responsibility. In complex with the above-mentioned constitutional norms those guaranties form the system of procedural mechanisms of the protection for the mentioned persons. In the context of the examined case the Constitutional Court of Ukraine takes into consideration the provisions of Articles 9, 33, 248, 268 of the Code.

The Constitutional Court of Ukraine takes into account that Article 141.1 of the Code, which is a part of the Code's General Part, determines features for bringing to administrative responsibility namely of owners (or co-owners) of motor-vehicles, but does not exactly determine the content of offence and thus may not be the independent ground for bringing to such responsibility.

The types of violations and the procedure of bringing to administrative responsibility are envisaged in the Code's Specific Part. The provisions of Article 141.1 of the Code may be executed only in the systemic link with other Articles, envisaged by the Specific Part of the Code the dispositions of which clearly determine that a subject for bringing to responsibility for violation in sphere of securing traffic safety is a person who is guilty, in particular, the driver. Due to the absence in the Code's Specific Part of the provisions that determine the content of offence of an indication that subject of such violations are the owners (or co-owners) of motor-vehicles, such persons may be

brought to administrative responsibility only in case their actions have some administrative violation. Other matters form legal uncertainty while defining the subject who is brought to responsibility in this sphere.

The word combination «owner (co-owner) of the motor-vehicle» used in Article 141.1 of the Code means that both an individual and legal entity may be such owner (co-owner) (Articles 2, 318 of the Civil Code of Ukraine). The Constitutional Court of Ukraine taking into account the constitutional principle of individual legal liability (Article 61.2 of the Constitution of Ukraine), legal doctrine, the provisions of the Code (Articles 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 27, 30, 31, 32 of the General Part and the Specific Part) and its own legal position according to which «the subject of administrative liability may be only an individual» (item 4.2 of the motivation part of the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-rp/2001 dated May 30, 2001 in case on responsibility of legal entities) considers that the subject who is subject to administrative responsibility in the sphere of securing traffic safety is an individual.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. To recognise as non-conforming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) Articles 141.1, 258.6 of the Code on Administrative Offences of Ukraine.

2. The provisions of the Code on Administrative Offences of Ukraine recognised unconstitutional lose their legal force from the day the Constitutional Court adopts this Decision.

3. To recommend the Verkhovna Rada of Ukraine to put in order the procedure of bringing to administrative responsibility for the violation in the sphere of securing traffic safety in case of their fixation by special technical facilities which have functions of audio-, video recording and film scanning or facilities of audio, video recording and film scanning, working in the automatic mode in conformity with this Decision.

References:

The Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-rp/2005 dated September 22, 2005;

The Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 17-rp/2010 dated June 29, 2010;

The Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-rp/2001 dated May 30, 2001.

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційним зверненням громадянина
Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення
положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України

м. К и ї в
17 листопада 2010 року
№ 68-у/2010

Справа № 2-65/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Головіна Анатолія Сергійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича — доповідача,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Колоса М. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Громадянин Заїченко Володимир Георгійович звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України стосовно «поширення його вимог на непередбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення постанови судів першої інстанції».

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Заїченко В. Г. обґрунтовує їх неоднозначним застосуванням судами України під час розгляду справ про притягнення його до адміністративної відповідальності.

2. Ухвалою Третьої колегії суддів Конституційного Суду України від 3 листопада 2010 року відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом.

3. Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України виходить з такого.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному зверненні зазначається обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України (пункт 4 частини другої статті 42); підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України 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).

Аналіз матеріалів справи показує, що автор клопотання неоднозначність застосування положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України обґрунтовує постановами апеляційного суду Дніпропетровської області, а саме:

— від 17 вересня 2010 року про залишення без задоволення апеляційної скарги Заїченка В. Г. на постанову Красногвардійського районного суду Дніпропетровської області від 9 серпня 2010 року, якою його визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення та закрито провадження у справі про адміністративне правопорушення у зв'язку зі спливом строку притягнення до адміністративної відповідальності;

— від 27 серпня 2010 року про задоволення апеляційної скарги Заїченка В. Г., закриття стосовно нього провадження у справі про адміністративне правопорушення, скасування постанов Красногвардійського районного суду Дніпропетровської області від 29 липня 2010 року, якою Заїченка В. Г. піддано стягненню за адміністративне правопорушення та накладено адміністративне стягнення у виді адміністративного арешту терміном на п'ятнадцять діб, і від 3 серпня 2010 року, якою Заїченка В. Г. визнано таким, що підданий адміністративному стягненню за адміністративне правопорушення;

— від 22 липня 2010 року про повернення Заїченку В. Г. апеляційної скарги на постанову Красногвардійського районного суду Дніпропетровської області від 25 січня 2010 року про призначення судово-психіатричної експертизи.

Дослідивши вказані постанови апеляційного суду, Конституційний Суд України встановив, що предметом їх вирішення є питання, які виникли з різного виду правовідносин — щодо призначення судово-психіатричної експертизи та визнання особи такою, що була піддана адміністративному стягненню.

У зв'язку з тим, що додані до конституційного звернення постанови апеляційного суду Дніпропетровської області ухвалені за різних юридично значимих обставин, вони не можуть розглядатися як такі, що підтверджують факт неоднозначності застосування судами України саме положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України в аспекті вимог статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Отже, невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 13, 42, 43, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційним поданням Лисичанської міської ради
Луганської області щодо офіційного тлумачення положень
частини другої статті 141 Конституції України

м. Київ
18 листопада 2010 року
№ 69-у/2010

Справа № 2-61/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Бринцева Василя Дмитровича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,

Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Винокурова Сергія Маркіяновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Стрижака Андрія Андрійовича — доповідача,
Шаптали Наталі Костянтинівни,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Лисичанської міської ради Луганської області щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 141 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Стрижака А. А. та дослідивши матеріали конституційного подання, Конституційний Суд України

установив:

1. Лисичанська міська рада Луганської області звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 141 Конституції України стосовно набуття сільськими, селищними, міськими головами повноважень на передбачений Основним Законом України чотирирічний строк, якщо їх обрано на повторних місцевих виборах.

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує тим, що Лисичанський міський голова обраний на посаду за результатами проведення повторних місцевих виборів 20 вересня 2009 року, у зв'язку з цим є незрозумілим порядок застосування частини другої статті 141 Конституції України.

2. Ухвалою Третьої колегії суддів Конституційного Суду України від 3 листопада 2010 року відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

3. Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України виходить з такого.

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній

інтерпретації положень Конституції України та законів України (частина перша статті 93); у конституційному поданні має зазначатися правове обґрунтування необхідності в їх офіційному тлумаченні (пункт 4 частини другої статті 39).

4 червня 2009 року Конституційний Суд України ухвалив Рішення № 13-рп/2009 у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України. У цьому рішенні дано тлумачення частини другої статті 141 Основного Закону України, яку просить розглянути автор клопотання.

Оскільки іншого правового обґрунтування практичної необхідності в офіційному тлумаченні положень частини другої статті 141 Конституції України у конституційному поданні не наведено, є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі відповідно до пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтею 153 Конституції України, статтями 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

УХВАЛИВ:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Лисичанської міської ради Луганської області щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 141 Конституції України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про відмову у відкритті конституційного провадження
у справі за конституційним зверненням громадянина
Берлезова Дмитра Олександровича щодо офіційного тлумачення
положення пункту 15 частини першої статті 293
Цивільного процесуального кодексу України

м. К и ї в

18 листопада 2010 року

№ 70-у/2010

Справа № 2-62/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Бринцева Василя Дмитровича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Винокурова Сергія Маркіяновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Стрижака Андрія Андрійовича,
Шаптала Наталі Костянтинівни — доповідача,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Берлезова Дмитра Олександровича щодо офіційного тлумачення положення пункту 15 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Шапталу Н. К. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Громадянин Берлезов Дмитро Олександрович звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення пункту 15 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (далі — Кодекс).

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначеної норми Берлезов Д. О. обґрунтовує тим, що при розгляді його справи судами загальної юрисдикції було порушено право на судовий захист, передбачене статтею 55 Конституції України.

З матеріалів конституційного звернення вбачається, що відкрите акціонерне товариство «Державний ощадний банк України» (далі — Ощадний банк) звернулося до Софіївського районного суду Дніпропетровської області (далі — Софіївський районний суд) з позовом до Берлезова Д. О. та Берлезової О. В. про стягнення суми кредиту, простроченої заборгованості по відсотках за користування кредитом, пені та витрат на вчинення виконавчого напису нотаріуса. За цим позовом Софіївський районний суд відкрив провадження у справі. Берлезов Д. О. звернувся до цього суду із заявою про винесення ухвали про залишення позовної заяви Ощадного банку без руху, повернення позовної заяви на підставі статті 121 Кодексу, оскільки позивач не надав усіх необхідних документів для повного і всебічного розгляду справи.

Софіївський районний суд ухвалою від 23 квітня 2009 року вказану заяву Берлезова Д. О. залишив без розгляду. Не погодившись з таким рішенням, Берлезов Д. О. оскаржив його до апеляційного суду Дніпропетровської області, який 26 березня 2010 року апеляційну скаргу Берлезова Д. О. повернув заявникові без розгляду на підставі статті 293 Кодексу, у зв'язку з тим, що ухвала про вирішення заяви сторони у справі апеляційному оскарженню окремо від рішення не підлягає. Верховний Суд України ухвалою від 27 травня 2010 року касаційну скаргу Берлезова Д. О. на ухвали Софіївського районного суду від 23 квітня 2009 року та апеляційного суду Дніпропетровської області від 26 березня 2010 року також повернув заявнику, оскільки Берлезов Д. О. не має права на окреме оскарження цих ухвал.

Враховуючи наведене, автор клопотання порушує питання щодо тлумачення положення «залишення заяви без розгляду», яке міститься у пункті 15 частини першої статті 293 Кодексу.

2. Третя колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 3 листопада 2010 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

3. Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України виходить з такого.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному зверненні має зазначатися обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України (пункт 4 частини другої статті 42), підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України має бути 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).

Автор клопотання не навів обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положення пункту 15 частини першої статті 293 Кодексу. Посилання на ухвалу апеляційного суду Вінницької області від 3 червня 2009 року не може розглядатись як обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положення «залишення заяви без розгляду», яке міститься у пункті 15 частини першої статті 293 Кодексу, та як наявність неоднозначного застосування судами цього положення, оскільки вказаний суд його взагалі не застосовував, а в ухвалі йдеться про залишення без розгляду позову (позовної заяви).

З наданих Берлезовим Д. О. матеріалів вбачається, що до суду він звертався не з позовом, а із заявою про винесення судом ухвали на підставі статті 121 Кодексу.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в Ухвалі від 12 травня 2010 року № 31-у/2010, «під неоднозначним застосуванням положень Конституції України або законів України слід розуміти різне застосування одних і тих же норм цих правових актів судами України, іншими органами державної влади за однакових юридично значимих обставин» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини).

З аналізу конституційного звернення та долучених до нього матеріалів вбачається відсутність неоднозначного застосування судами України положення пункту 15 частини першої статті 293 Кодексу.

Зазначене є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

ухвалив:

1. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Берлезова Дмитра Олександровича щодо офіційного тлумачення положення пункту 15 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**АКТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

Витяг з Указу Президента України

Про відзначення державними нагородами України
з нагоди Дня працівників суду

За значний особистий внесок у розбудову правової держави, захист конституційних прав і свобод громадян, багаторічну сумлінну працю та високий професіоналізм постановляю:

Присвоїти почесні звання:

«ЗАСЛУЖЕНИЙ ЮРИСТ УКРАЇНИ»

БУРЛАЮ Євгену Володимировичу — заступникові керівника Секретаріату Конституційного Суду України — керівнику Управління правової експертизи.

«ЗАСЛУЖЕНИЙ ПРАЦІВНИК КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ»

ПРИШВІ Тетяні Юрївні — заступникові завідувача бібліотеки Конституційного Суду України.

Президент України

В. ЯНУКОВИЧ

м. Київ
17 грудня 2010 року
№ 1141/2010

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Реформування судової системи у сфері адміністративної юстиції та практика Конституційного Суду України 1997–2002 років¹

В. Кампо

суддя Конституційного Суду України,
заслужений юрист України

У статті аналізується роль правових позицій Конституційного Суду України 1997–2002 років у створенні передумов становлення і розвитку адміністративних судів та адміністративного судочинства через призму історії судово-правової реформи в незалежній Україні 1991–2010 років. Особливу увагу приділено характеристичі історичного процесу розвитку адміністративної юстиції в Україні.

Ключові слова: Конституційний Суд України, адміністративний суд, адміністративне судочинство, історія судово-правової реформи.

Вступ. З початку набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України² (далі — КАСУ) минуло п'ять років, які фактично стали важливим етапом у становленні системи спеціального адміністративного судового захисту прав і свобод громадян від незаконних актів, дій чи бездіяльності органів і посадових осіб публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування)³.

Водночас варто пригадати слабку ефективність судового захисту прав громадян за радянської доби. Наприкінці 1987 року, тобто в період радянської перебудови, у Москві відбулася всесоюзна науково-практична конференція, присвячена проблемам розвитку радянської держави і права. На цій конференції деякі радянські науковці закликали скасувати частину другу статті 58 Конституції Союзу РСР 1977 року, яка передбачала судовий контроль за діями посадових осіб, що були вчинені з перевищенням службових повноважень і які ущемляли права громадян⁴. Мотивом для скасування було те, що за десять років дії цієї статті у всьому СРСР за скаргами громадян судами було відкрито провадження лише у десяти справах.

¹ Стаття підготовлена за матеріалами частини доповіді на Конференції з нагоди п'ятої річниці запровадження адміністративного судочинства в Україні 17 грудня 2010 року (м. Київ).

² Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Голос України. — 2005. — 23 серп. — № 158.

³ Детальніше про стан і перспективи розвитку адміністративного судочинства, напр., див.: Пасенюк А. Стан та перспективи розвитку вітчизняної адміністративної юстиції // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2010. — № 3. — С. 3–8.

⁴ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 7 жовтня 1977 року.

Цей історичний факт свідчить про те, що шлях до судово-адміністративного захисту прав громадян у незалежній Україні починався не з нуля, а, так би мовити, з мінусових показників. Адже відсутність судових скарг радянських громадян на дії посадових осіб, органів державного управління Союзу РСР, Української РСР чи місцевого рівня, вчинені з порушенням закону, не означала, що в громадян не було приводів для їх оскарження. Досить згадати трагедію сотень тисяч людей, пов'язану з катастрофою на Чорнобильській АЕС чи радянську командно-адміністративну систему, що шляхом залякування, застосування адміністративного і судового примусу тощо протидіяла реалізації громадянами права на судове оскарження незаконних дій посадових осіб органів радянського державного управління. Тож це право фактично було фіктивним.

З проголошенням незалежності України в 1991 році і початком демократизації державного і суспільного життя таке право громадян стало реальним інструментом їх захисту від незаконних актів, дій та бездіяльності органів і посадових осіб публічної влади. Так в Україні зародилася демократична адміністративна юстиція, яку спочатку здійснювали суди загальної юрисдикції у формі цивільного та господарського судочинства.

Створення та започаткування діяльності спеціалізованих адміністративних судів, насамперед Вищого адміністративного суду України (далі — ВАСУ), у 2005 році стало вершиною зусиль демократичної, соціальної, правової держави в утвердженні конституційних принципів адміністративного правосуддя. На щастя, в процесі розробки та впровадження законодавства про адміністративні суди вдалося уникнути покладення на ці суди функції притягнення фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності¹. Це була хибна ідея, що могла завдати непоправної шкоди діяльності адміністративних судів, які за таких обставин мали б «роздвоюватися» між захистом прав громадян від їх порушень з боку публічної влади та розглядом індивідуальних справ щодо притягнення до адміністративної відповідальності громадян за Кодексом України про адміністративні правопорушення.

1. Історія судово-правової реформи та адміністративне судочинство. Створення адміністративних судів та запровадження адміністративного судочинства було результатом процесу глибокого реформування судової системи, обумовленого становленням України як демократичної, соціальної, правової держави. Цей процес дещо затягнувся через відсутність політичної волі у влади — спочатку після проголошення незалежності України у 1991 році, а потім — після прийняття Конституції України 1996 року. Фактично адміністративні суди були створені під впливом малої судово-правової реформи 2001–2002 років², але значення їх створення виходило далеко за межі цієї реформи.

¹ Детальніше див.: *Становлення нового адміністративного права України: наук.-популярний нарис* / В. М. Кампо, Н. Р. Нижник, Б. П. Шльоер; За заг. ред. В. М. Кампа. — К.: Вид. Дім «Юрид. книга», 2000. — 59 с.

² Про судову реформу 2001–2002 років, зокрема, див.: *Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року № 3018-III // Офіційний вісник України.* — 2002. — № 10. — Ст. 441; *Закон України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862-XII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» від 21 червня 2001 року № 2534-III // Відомості Верховної Ради України.* — 1993. — № 8. — Ст. 56; *Офіційний вісник України.* — 2001. — № 25. — Ст. 1143.

За багатьма фаховими оцінками, функціонування судової влади (інфраструктура, фінансування, кадри тощо) протягом двадцяти років незалежності України відстає від потреб розвитку сучасного українського суспільства, а тому суди об'єктивно не в змозі забезпечити належний захист прав, свобод та законних інтересів громадян відповідно до засад правової держави та верховенства права. Звідси і суспільна потреба в подальшому реформуванні судової влади, яка, поперше, не позбулася недоліків старої радянської судової системи, по-друге, недостатньо засвоїла правила нової демократичної судової системи і, по-третє, в умовах відсутності належного самоконтролю і публічного контролю навчилася, на шкоду приватним і публічним інтересам, зловживати правом. Очевидно, ці недоліки судової влади не можна поширювати на весь суддівський корпус, в якому є судді, котрі протидіють таким вадам. Але, на жаль, сама судова система побудована так, що не ці судді визначають її природу, зміст і функціонування.

Історію судово-правової реформи в Україні можна поділити на певні етапи: 1990–1995 роки — ініціювання реформи, 1996–2000 роки — становлення конституційних засад нової судової системи, 2001–2005 роки — формування структурованої судової системи, 2006–2010 роки — часткова модернізація судової системи¹. Ці етапи на практиці стали складовими процесу формування передумов і становлення адміністративних судів та запровадження адміністративного судочинства.

1.1. Етап ініціювання реформи. Формально судово-правова реформа розпочалася ще в Українській РСР у 1990 році із запровадженням інституту судового конституційного контролю². Ідея реформування судової системи в незалежній Україні активно обговорювалася фахівцями та науковцями, але далі ініціювання реформи справа не пішла. 28 квітня 1992 року парламент прийняв Концепцію судово-правової реформи³, що сприяло демократизації статусу суддів⁴ та створенню нових інститутів судової системи. Головними «двигунами» цієї реформи, мали стати адміністративні суди та Конституційний Суд України (далі — КСУ)⁵, проте, на жаль, ними не стали.

У червні 1992 року статус Конституційного Суду України було врегульовано в Законі України «Про Конституційний Суд України»⁶. Але через протидію різних

¹ Пропонована періодизація реформи судової системи в Україні частково відрізняється від підходів до цієї періодизації інших авторів. Див.: *Куйбіда Р.* Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: Моногр. / Центр політико-правових реформ. — К.: Атіка, 2004. — 287 с.; *Коліушко І., Куйбіда Р.* Мала судова реформа — перший крок до побудови нової системи правосуддя / Адвокат. — 2001. — № 3. — С. 17–20.

² Це сталося завдяки змінам від 24 жовтня 1990 року до Конституції УРСР 1978 року, у результаті яких такий інститут було запроваджено Конституційним Судом України.

³ *Постанова* Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 року 2296–XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 426.

⁴ *Закон* України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862–XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.

⁵ *Камло В.* Українські реформи: політика і право. Популярний нарис. — К.: IFES, 1995. — С. 17.

⁶ *Закон* України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року № 2400–XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 33. — Ст. 471.

політичних сил у парламенті, які контролювали процес формування складу КСУ, обрати суддів не вдалося.

На етапі ініціювання судово-правової реформи в 1990–1995 роках також не було створено адміністративні суди, які мали б сприяти перетворенню судів загальної юрисдикції із правоохоронних (каральних) органів, як це було за радянських часів, на органи правозахисту¹. Їх створення влада відклала на невизначений строк. Отже, справжнього старту судово-правової реформи в Україні так і не відбулося.

1.2. Становлення конституційних засад нової судової системи. Після прийняття Конституції України 1996 року та нового Закону «Про Конституційний Суд України»² судді КСУ були призначені і Суд почав функціонувати. Таким чином, один із «двигунів» судово-правової реформи запрацював, необхідно було запустити ще й другий, але цього не сталося. Однією з причин була відсутність певних законодавчих актів з питань судово-правової реформи (закону про судоустрій тощо), які мали б закласти законодавчі передумови для формування адміністративного судочинства³.

За ідеєю, і так було в більшості європейських країн, спочатку формувалася система адміністративних судів, а вже потім — судові органи конституційного контролю, як, наприклад, в Італії, Іспанії, ФРН, Польщі. В Україні ж адміністративні суди з'явилися після створення КСУ, що значно ускладнило його діяльність, у перший рік якої до Суду надійшло кілька тисяч звернень громадян та юридичних осіб приватного права⁴. Більшість звернень стосувалася питань адміністративної юстиції, у зв'язку з чим питання про створення адміністративних судів в Україні стало ще актуальнішим. Склалася ситуація, коли не адміністративні суди створювали підґрунтя для діяльності КСУ, а навпаки.

Після прийняття Конституції України 1996 року в судовій системі передбачалось утворення спеціалізованих судів, а тому були сформовані конституційні передумови для запровадження адміністративних судів та адміністративного судочинства. Зі свого боку, КСУ на етапі становлення конституційних засад судової системи ухвалив ряд рішень щодо права громадян на оскарження в суді актів, дій чи бездіяльності органів і посадових осіб публічної влади, чим також сприяв формуванню цих передумов⁵.

¹ Кампо В., Ткач Г. Про запровадження органів адміністративної юрисдикції (адміністративних судів) // Право України. — 1992. — № 8. — С. 27–29.

² Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

³ У 1996–2000 роках у Верховній Раді України було зареєстровано перші законопроекти з питань адміністративного судочинства.

⁴ За даними Секретаріату КСУ, у 1997 році до КСУ надійшло 3 563 листів та звернень від громадян і юридичних осіб.

⁵ Див., зокрема: Рішення Конституційного Суду України від 2 липня 2002 року № 13-рп/2002 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Концерн Стирол» щодо офіційного тлумачення положення абзацу першого пункту 1 частини першої статті 12 Господарського процесуального кодексу України (справа про оспорування актів у господарському суді).

1.3. Формування структурованої судової системи. На цьому етапі розвитку судової системи в Україні відбувалась її подальша структуризація, і на базі судів загальної юрисдикції нарешті сформувалися спеціалізовані адміністративні суди. У 2002 році був прийнятий Закон «Про судоустрій України», який закріпив, зокрема, створення цих спеціалізованих судів.

Те, що в Україні лише у 2005 році було утворено ВАСУ та розпочався процес формування апеляційних та окружних адміністративних судів¹, не є випадковим. Навіть усередині судової влади адміністративні суди сприймалися далеко не однозначно, не кажучи вже про представників деяких політичних та владних інституцій, зокрема місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування тощо. Тому створення системи адміністративних судів на цьому етапі розвитку судової системи стало важливим досягненням української демократії, ефективним інструментом утвердження правової держави.

Фактично система адміністративних судів почала діяти лише з набранням чинності КАСУ 1 вересня 2005 року, після чого ВАСУ та інші адміністративні суди почали здійснювати свою основну функцію — правосуддя².

Впровадження адміністративних судів — окружних, апеляційних і ВАСУ — в судову систему дало потужний поштовх науковим дослідженням з питань їх організації та практики діяльності³; на цьому ж етапі судової реформи відбулася перша конференція з проблем адміністративного судочинства в Україні⁴.

1.4. Часткова модернізація судової системи. У період 2006–2010 років судова система в Україні переживала не кращі часи, що були позначені корупційними скандалами, тиском окремих політичних сил тощо. Водночас цей етап у розвитку судової системи фактично був періодом становлення адміністративних судів, апробації КАСУ, налагодження внутрішньосистемних відносин між ними тощо. Саме у цей період Законом України «Про судоустрій і статус суддів»⁵ було проведено часткову модернізацію судово-правової системи, поштовхом до якої стало Рішення КСУ від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010⁶. За цим Рішенням Верховний Суд

¹ Окружні адміністративні суди були утворені 1 січня 2005 року Указом Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16 листопада 2004 року № 1417/2004.

² *Постанова* Пленуму Вищого адміністративного суду України «Щодо стану роботи Вищого адміністративного суду України та формування системи адміністративних судів» від 31 березня 2006 року № 1 // Бюлетень національної служби посередництва і примирення. — 2006. — № 8.

³ *Бондаренко М.* Адміністративна юстиція: зупинка на вимогу: Про реалії розбудови адміністративної юстиції в Україні // Судовий випуск (Юридическая практика). — 2007. — № 3(11). — 27 берез. — С. 6–7; *Свида О. Г.* Становлення адміністративних судів в сучасній Україні // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. пр. — Вип. 27. — Одеса: Юрид. л-ра, 2006. — С. 237–243.

⁴ Одним із перших наукових заходів, присвячених питанням адміністративної юстиції, створенню адміністративного судочинства, стала Конференція з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні (м. Київ, 30 вересня 2005 року), організована Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва та Вищим адміністративним судом України.

⁵ Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900.

⁶ *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України, від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010.

України втратив право на розгляд повторних касацій стосовно рішень вищих спеціалізованих судів — адміністративного і господарського.

На цьому етапі розвитку судово-правової системи було завершено процес формування спеціалізованих судів: до існуючих спеціалізованих адміністративних і господарських судів додалася система судів з питань цивільного та кримінального судочинства на чолі з Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ¹. Модернізація судової системи посилила роль адміністративних судів, зокрема ВАСУ, наділивши його новими повноваженнями. Крім цього, КСУ в ряді рішень захистив повноваження адміністративних судів від спроб їх звуження на шкоду захисту прав і свобод громадян².

2. Роль Конституційного Суду України у створенні передумов для становлення і розвитку адміністративної юстиції у 1997–2002 роках. До етапу структурування судової системи, а потім вже і на цьому етапі, коли були створені адміністративні суди в Україні, КСУ виконував важливу роль у формуванні передумов для їх становлення і розвитку. КСУ заклав відповідні правові позиції щодо взаємовідносин громадян і держави та реалізації права громадян на судовий захист від незаконних актів, дій чи бездіяльності органів і посадових осіб публічної влади³, а також багато зробив для утвердження такого захисту прав громадян, діючи методами «живої конституції»⁴, розширив межі судового захисту прав і свобод громадян тощо.

Досвід переконує, що правові позиції КСУ періоду 1997–2002 років мали особливе значення для розвитку інститутів, пов'язаних як із питаннями здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції, так і з питаннями, що стосуються зо-

¹ Відповідно до пункту 23 частини першої статті 106 Конституції України, статті 19 та пункту 1 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Указом Президента України «Про Вищий спеціалізований суд України» від 12 серпня 2010 року № 810/2010 з 1 жовтня 2010 року в системі судів загальної юрисдикції утворено Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

² Див. напр.: *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010.*

³ Див., зокрема: *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року № 6-зп; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000.*

⁴ Доктрина «живої конституції» полягає зокрема в тому, що Основний Закон суспільства і держави застосовується у конкретно історичній ситуації з урахуванням динаміки правовідносин. Детальніше див., напр.: *Бондарь Н. Конституционный Суд России — генератор «живого» (судебного) конституционализма // Право України. — 2010. — № 6. — С. 75–86.*

крема становлення адміністративного судочинства¹. Спеціальних документів, наукових робіт чи соціологічних досліджень, які засвідчили б про вплив правових позицій органу конституційної юрисдикції України на формування та еволюцію системи адміністративних судів і адміністративного судочинства, на жаль, поки що немає. Тому в цій публікації автор висвітлює своє бачення такого впливу, засноване насамперед на теоретичних підходах та практичному досвіді.

По-перше, Конституційний Суд України вже у перших своїх рішеннях неухильно дотримувався позиції стосовно підвідомчості судам загальної юрисдикції справ щодо оскарження актів, дій та бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Наприклад, у Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп/1997 Суд зазначив, що «частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність)»². Отже, КСУ фактично встановив універсальне значення судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів з владними повноваженнями та їх посадових осіб як незалежної гарантії прав і свобод громадян від адміністративного оскарження цих актів у порядку ієрархії.

По-друге, у період 1997–2002 років КСУ включив до сфери діяльності судів загальної юрисдикції контроль за актами органів виконавчої влади, включаючи Кабінет Міністрів України (далі — КМУ). Можливість скасування актів КМУ в судовому порядку була визнана Конституційним Судом України гарантією законності у діяльності Уряду України: «Конституційне повноваження Президента України щодо скасування актів Кабінету Міністрів України і повноваження Вищого арбітражного суду України щодо визнання таких актів недійсними з підстав, зазначених у законодавстві, є самостійними гарантіями забезпечення законності у діяльності Кабінету Міністрів України, які не виключають одна одну»³.

¹ Див. згодні вище рішення та, напр.: *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України* (справа за зверненням жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп/1997.

² Абзаци перший, другий пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп/1997 (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи).

³ Абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 статті 14 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про підсудність спорів Вищому арбітражному суду України) від 1 жовтня 1998 року № 13-рп/1998.

Отже, КСУ визначив президентський та судовий контроль за актами КМУ як самостійні гарантії забезпечення законності його діяльності; ці гарантії є різними, але вони не тільки не виключають, а й доповнюють одна одну. Якщо врахувати, що після Рішення КСУ від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010¹ Президент України відновив контроль над актами КМУ, то Рішення від 1 жовтня 1998 року № 13-рп/1998 ніби отримало «друге дихання».

По-третє, КСУ розділив судовий контроль за актами вищих органів влади, які пов'язані з конституційно-політичною відповідальністю відповідних посадових осіб, з одного боку, та які стосуються законності відповідних актів — з другого². Вирішуючи питання щодо офіційного тлумачення частин другої, третьої статті 124 Конституції України, до повноважень судів загальної юрисдикції КСУ відніс вирішення питань щодо підзаконних актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади та звільнення з посад осіб. КСУ виходив з того, що «вирішення Конституційним Судом України питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб»³.

Очевидно, що акти вищих органів державної влади, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності посадових осіб, повинен контролювати виключно КСУ, оскільки ці акти є підконституційними⁴. Питання про відмінності між

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010.

² Детальніше про позицію автора див.: Кампо В. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 4. — С. 90–99; Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 1. — С. 99–106.

³ Підпункт 1.2 пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб).

⁴ Підконституційним є правовий акт відповідного органу влади, що має прямий змістовий зв'язок з нормами Конституції України, спрямований на реалізацію її положень шляхом їх деталізації (нормативний акт) або застосування конкретних конституційно встановлених повноважень (акт індивідуального характеру), виданий компетентним владним суб'єктом у межах його конституційних повноважень відповідно до конституційно визначеної процедури та який підлягає перевірці на конституційність з боку Конституційного Суду України. Про доктрину підконституційних актів див., напр.: Кампо В. Підконституційні акти та судовий контроль за ними // Юридичний вісник України. — 2009. — № 31(734). — 1–7 серп. — С. 11; Савчин М. Конституційний контроль і розмежування конституційної та адміністративної юрисдикції // Юридичний вісник України. — 2009. — № 43(747). — 24–30 жовт. — С. 5; Корнієнко М. Про підзаконні правові акти та судовий контроль за ними // Юридичний вісник України. — 2009. — № 40(744). — 3–9 жовтня. — С. 10; Барабаш Ю. Конституційний Суд versus адміністративні суди? Роздуми з приводу статті В. М. Кампа // Юридичний вісник України. — 2009. — № 38(742). — 19–25 верес. — С. 12.

підконституційними і підзаконними актами вищих органів державної влади є доволі умовними, тому тут потрібен кваліфікований підхід. Адже відповідно до правових позицій КСУ всі повноваження Верховної Ради та Президента України визначені в Конституції України¹.

По-четверте, КСУ своїми правовими позиціями заклав основи для виділення окремої форми судочинства, яка розглядала б спори, однією зі сторін в яких є суб'єкт владних повноважень.

У Рішенні КСУ від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 фактично вказано на необхідність визначення процесуальним законом форми відповідного судочинства, що забезпечувала б розгляд справ, в яких однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень. Зокрема, Суд зазначив, що «здійснення судочинства Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції щодо актів Президента України та Верховної Ради України з питань призначення чи звільнення посадових осіб означає розгляд справ щодо конституційності зазначених актів у формі конституційного судочинства, а щодо їх законності — судами загальної юрисдикції у формі відповідного судочинства (частина третя статті 124). Підсудність справ такої категорії та особливості процедури їх розгляду судами загальної юрисдикції відповідного рівня підлягає визначенню процесуальним законом» (підпункт 1.3 пункту 1 резолютивної частини Рішення). Ці правові позиції КСУ практично були реалізовані, зокрема при ухваленні КАСУ.

Проведений аналіз рішень КСУ 1997–2002 років свідчить, що Суд фактично забезпечив універсальне застосування судового контролю над актами органів і посадових осіб публічної влади та заклав підвалини для формування окремого адміністративного судочинства, предметом розгляду якого були б адміністративні спори громадян із суб'єктами владних повноважень. Інакше кажучи, КСУ своїми правовими позиціями фактично підготував передумови для реформи судової системи в сфері адміністративної юстиції, яка з огляду на зазначені проблеми ще й сьогодні залишається актуальною. Адже кожне рішення КСУ — це щось на зразок постанови Пленуму Верховного Суду України свого часу. Такі постанови з одного й того самого питання Пленум приймав раз на кілька років, тоді як КСУ у період 1997–2002 років приймав рішення майже щорічно (чотири рішення за п'ять років).

Висновки і пропозиції. Як підтверджує історичний досвід, процес становлення певних правових інститутів у державах перехідного типу, до яких належить і Україна, буває складним і суперечливим. Це стосується й такого важливого для демократичної, соціальної, правової держави інституту, як адміністративні суди. Саме ці суди покликані забезпечувати захист особи від свавілля державних і муніципальних чиновників та у відповідний спосіб гармонізувати відносини громадян з державою. В умовах сьогодення, коли захист прав громадян, утвердження верховенства права² і правової держави стають об'єднаною ідеєю українського суспільства, роль і значення цих судів особливо зростають.

¹ Напр., див.: Рішення Конституційного Суду України у справі про Координаційний комітет від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004.

² Слід зазначити, що останнім часом законодавець почав активно впроваджувати принцип верховенства права в чинне законодавство. Цей принцип з'явився у тексті присяги прокурорів, його зміст

Певна затримка з формуванням спеціалізованих адміністративних судів в Україні має різні причини як загального, так і особливого характеру. До загальних причин насамперед слід віднести відсутність у правлячій української еліти протягом тривалого часу політичної волі; серед особливих причин зазначеної затримки, у першу чергу, варто назвати незадовільний стан наукового розроблення проблем адміністративних судів та адміністративного судочинства у перші роки незалежності України¹, слабку громадську підтримку ідеї судової реформи у сфері адміністративної юстиції.

У межах своїх повноважень КСУ ухвалив ряд рішень, що сприяли формуванню універсального судового контролю за актами, діями чи бездіяльністю органів і посадових осіб публічної влади, а також виділенню окремої гілки судового процесу — адміністративного судочинства; відповідні правові позиції Суду знайшли закріплення у чинному КАСУ.

Фактично в період 2006–2010 років поряд із КСУ запрацював і другий «двигун» судово-правової реформи — адміністративні суди, а отже, створено необхідні інституційні передумови для успішного поглиблення цієї реформи.

Підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що запровадження адміністративних судів та адміністративного судочинства в Україні не було випадковістю, а роль КСУ у цьому процесі є принципово важливою. В майбутньому КСУ належить ще багато зробити для конституційної модернізації адміністративних судів і адміністративного судочинства. Така модернізація може бути пов'язана із запровадженням у судову систему деяких нових правових інститутів: мирових суддів², конституційної скарги громадян³ тощо.

закріплено у статті 8 КАСУ та пропонується закріпити в Адміністративно-процедурному кодексі України (стаття 7). Див. частину другу статті 46 Закону України «Про прокуратуру» (зі змінами від 23 грудня 2010 року, внесеними Законом № 2889-VI), Кодекс адміністративного судочинства України 2005 року, проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 року (реєстр. № 2789).

¹ У перші роки незалежності України вітчизняна наукова спільнота в означеній сфері могла представити лише кілька підручників з адміністративного права. Напр., див.: *Голосніченко І.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття): Навч. посіб. — Ірпінь, 1998. — 108 с.; *Колпаков В.* Адміністративне право України: Підруч. — К.: Юрінком Інтер, — 1999. — 736 с.

² *Кампо В.* Громадські мирові судді // *Аспекти самоврядування.* — 2007. — № 1. — С. 36–39; *Барвіцький В.* Впровадження інституту мирових суддів: фінансово-матеріальний аспект // *Юридичний журнал.* — 2008. — № 6. — С. 99; *Кампо В. М.* До питання про впровадження інституту мирових суддів // *Die Entwicklung der Grundrechte, insbesondere des Persönlichkeitsrechts im ukrainischen Verfassungs- und Zivilrecht. Die Reform der Justiz in der Ukraine: aktuelle Probleme: Deutsch — Ukrainisches Seminar (9–10 Oktober 2006).* — 2006. — С. 26–41.

³ *Кампо В.* Деякі проблеми розвитку конституційної юстиції в Україні // *Право України.* — 2010. — № 6. — С. 60–69; *Євграфов П.* Конституційна скарга — складова захисту прав громадян // *Закон і бізнес.* — 2002. — № 36. — С. 2; *Радзієвська В. В.* Конституційна скарга як важлива форма захисту прав і свобод людини у Конституційному Суді України // *Часопис Київського університету права.* — 2009. — № 1. — С. 103–107; *Селіванов А., Євграфов П.* Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності // *Право України.* — 2003. — № 4. — С. 80–85.

Кампо В. М. Реформирование судебной системы в сфере административной юстиции и практика Конституционного Суда Украины 1997–2002 годов. В статье анализируется роль правовых позиций Конституционного Суда Украины 1997–2002 годов в создании предпосылок становления и развития административных судов и административного судопроизводства сквозь призму истории судебно-правовой реформы в независимой Украине 1991–2010 годов. Особое внимание уделено характеристике исторического процесса развития административной юстиции в Украине.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, административный суд, административное судопроизводство, история судебно-правовой реформы.

Kampo V. Reform of the judicial system in the sphere of administrative justice and the case law of the Constitutional Court of Ukraine in 1997–2002. The article provides analysis of the role of the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine in 1997–2002 in creation of premises for establishment and development of administrative courts and administrative justice in the light of the history of legal judicial reform in the independent Ukraine. Special attention is paid to the characteristics of the historical process of development of the administrative justice in Ukraine and its components: administrative courts and administrative justice.

Key words: the Constitutional Court of Ukraine, administrative court, administrative justice, history of legal judicial reform.

Контроль Конституційного Суду України за додержанням процедури внесення змін до Конституції України як засіб забезпечення її верховенства

Ю. Мірошніченко

народний депутат України,
кандидат політичних наук

У статті розглянуто проблемні аспекти здійснення Конституційним Судом України наступного конституційного контролю щодо внесення змін до Основного Закону. Особливу увагу приділено питанням забезпечення верховенства Конституції України та особливому порядку внесення до неї змін як гарантії стабільності Основного Закону. Наголошено на важливій ролі Конституційного Суду в механізмі забезпечення верховенства Конституції України.

Ключові слова: Конституція України, Конституційний Суд України, верховенство конституції, верховенство права, конституційний контроль, конституційність, правова охорона (захист) конституції, стабільність конституції.

1. Загальні положення. Визнання Рішенням Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі — Закон № 2222) через порушення конституційної процедури його розгляду та прийняття¹ спричинило дискусію у правових колах. Проте це рішення стало визначальним для забезпечення верховенства Конституції України, що є необхідним для держави, яка на конституційному рівні проголосила себе правовою (стаття 1 Основного Закону). Правова держава — це держава, в якій діють принципи верховенства права, народного суверенітету, поділу влади, законності тощо².

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону), який є одним з основних принципів розбудови правової держави. Принцип верховенства права є неоціненним надбанням України як демократичної держави. Цей принцип передбачає, що у правовій державі має панувати закон, а не інтереси осіб, які в певний момент наділені владою; функції держави полягають у регулюванні відносин між усіма суб'єктами права на основі закону. Отже, верховенство права — це насамперед «панування права в суспільстві»³.

Принципи правової держави і верховенства права взаємопов'язані, їх спільною ознакою є верховенство конституції.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=122408>.

² Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підруч. — Х.: Еспада, 2006. — С. 175.

³ Див. абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004.

2. Верховенство Конституції України. Принцип верховенства права, закріпленний частиною першою статті 8 Конституції України, таким чином, реалізується в спорідненому принципі верховенства конституції. Слід зазначити, що принципи правової держави і верховенства права в Україні забезпечують принцип верховенства конституції по-різному: як ієрархічний контроль у правовій державі та контроль конституційних цінностей при забезпеченні верховенства права. Загальновідомо також, що принцип верховенства конституції в системі законодавства — традиційний. Він знайшов закріплення не тільки в нових конституціях держав СНД, але ще раніше проголошувався в основних законах демократичних держав¹.

Верховенство Конституції України проявляється, зокрема, в тому, що всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, політичні партії і громадські організації, громадяни повинні діяти на підставі та відповідно до положень Основного Закону. Верховенство Конституції України також означає, що будь-який правовий акт, будь-яка дія (так само як і бездіяльність) органу публічної влади чи його посадової особи мають відповідати їй принципам і нормам. Відповідність того чи іншого акта положенням Конституції України не є відтворенням її в акті, як це інколи розуміють, і не лише є додержанням або виконанням цих положень; це передусім несуперечність актів, дій чи бездіяльності органів публічної влади Основному Закону. Акт або дія зазначених суб'єктів відповідає Конституції України, якщо впливає з її приписів або принципів — правової держави або верховенства права, які можуть регулюватися в судових прецедентах, міжнародних договорах, конституційних звичаях і конституційній доктрині.

Верховенство Конституції України забезпечується, зокрема, особливим порядком її прийняття і внесення до неї змін. Це питання є виключною компетенцією Верховної Ради України або спільною компетенцією парламенту і всеукраїнського референдуму. Також верховенство Конституції України включає надання конституційним приписам вищої юридичної сили та особливий порядок введення конституції в дію².

Так, відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону держави Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Найвища юридична сила Конституції України щодо всіх законів та інших нормативно-правових актів зумовлюється, по-перше, тим, що вона посідає особливе місце в системі законів. Як зазначає М. Вітрук, «вона (конституція) є основним (вищим) законом держави і має верховенство на всій її території»³. По-друге, головна природа верховенства конституції полягає в тому, що вона за своєю соціально-правовою природою є установчим нормативно-правовим актом держави.

¹ Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики: Моногр. — Х.: Факт, 2000. — С. 55.

² Там само.

³ Вітрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 2005. — С. 44.

Проте верховенство конституції як акта найвищої юридичної сили автоматично не діє. В результаті неналежного правозастосування, помилок у законодавчій діяльності парламенту, нормотворчій роботі інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування можуть порушуватися принципи і норми конституції.

3. Захист Конституції України. Саме з метою запобігання або припинення неконституційної реалізації акта найвищої юридичної сили держава створює систему і механізми правового захисту та охорони конституції. Закономірно, що конституція, яка встановлює суспільний і державний лад, права та свободи людини і громадянина та інші конституційні цінності, є ефективною лише за умови її правової захищеності, гарантованості¹.

У науковій літературі немає однозначного розуміння проблем правового захисту та правової охорони конституції. Часто ці поняття за своїм змістом вважають рівнозначними. І хоча така тотожність видається допустимою, однак можлива і відмінність між поняттями правового захисту та правової охорони конституції. Охорона конституції здійснюється, зокрема, законодавцем шляхом встановлення в самій конституції та інших законах системи методів та засобів попередження, припинення і виявлення порушень конституції, засобів захисту з метою забезпечення дії принципів і норм конституції та притягнення винних у таких порушеннях до відповідальності згідно з конституцією та законами.

Охорона конституції безпосередньо пов'язана з активними діями зацікавлених і компетентних органів та осіб з припинення кримінальних та пов'язаних з ними порушень Основного Закону. Відповідно органи та особи, об'єднання громадян, інші суб'єкти, чий конституційні повноваження, права і свободи, законні інтереси порушені або ущемлені, звертаючись до засобів захисту, тим самим здійснюють охорону конституції². З іншого боку, правову охорону конституції здійснюють правоохоронні органи в межах своїх повноважень (прокуратура, служба безпеки, інші). Однак слід звернути увагу на те, що порушення конституції, якщо вони не містять ознак кримінального діяння, не передбачають юридичної відповідальності (крім випадків, коли про це прямо не зазначено в законах, які деталізують її положення).

Згідно з поширеною доктриною, правова охорона конституції охоплює сукупність не всіх юридичних засобів, а лише таких, які передбачені нормами конституційного права. Тому завданням правової охорони конституції є контроль за конституційною правомірністю дій суб'єктів права. Хоча, по суті, правова охорона Основного Закону є обов'язком усіх державних органів і посадових осіб, представники зазначеної доктрини покладають відповідальність за стан такої охорони на вищі органи державної влади: главу держави, парламент, уряд. Але в дійсності конституції покладають реалізацію своїх положень на органи держав-

¹ Конституційне право України: Підруч. / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. — С. 70.

² Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 2005. — С. 47.

ної влади та органи місцевого самоврядування, і це є головним обов'язком останніх. Те, що згадана доктрина наділяє зазначені органи функцією правової охорони конституції, є наслідком збереження тенденцій радянського конституціоналізму¹. Цей різновид конституціоналізму виключав функціонування спеціального (судового) конституційного контролю, що давало підстави для поширення функції загального (політичного) конституційного контролю на всі органи влади. Однак в умовах поділу влади та верховенства права, коли діє інститут спеціального судового конституційного контролю, функції загального (політичного) конституційного контролю (парламентаріїв, Президента України, Уряду тощо) зводяться до підготовки та внесення конституційних подань на розгляд цього інституту.

4. Конституційний контроль: загальний і спеціальний. Слід зазначити, що правовий захист здійснюється у різноманітних формах. Специфічним засобом захисту конституції є загальний (політичний) конституційний контроль як специфічна функція компетентних органів публічної влади із забезпечення верховенства конституції: а) у системі нормативних актів; б) через її пряму, безпосередню дію; в) у діяльності суб'єктів правовідносин на всій території держави². Сутність такого конституційного контролю полягає в тому, що відповідні органи можуть безпосередньо втручатись у діяльність підконтрольних органів, скасовуючи чи призупиняючи їх незаконні акти тощо. Тобто суб'єктами політико-правового захисту Конституції України можуть вважатися лише ті органи (спільноти), які: по-перше, здійснюють конкретні повноваження у цій сфері; по-друге, реалізують визначені повноваження на основі і відповідно до конституції (її конкретних принципів і норм); по-третє, відповідна діяльність має за мету забезпечення режиму власне конституційної законності.

Суб'єктами загального (політичного) конституційного контролю в Україні є:

1) Президент України, який є гарантом додержання Конституції України, наділений правом вето щодо прийнятих Верховною Радою законів (стаття 106 Конституції України);

2) Верховна Рада України, яка є єдиним органом законодавчої влади, і до її повноважень належить внесення змін до Основного Закону держави (стаття 85);

3) Кабінет Міністрів України, який забезпечує виконання Конституції і законів України (стаття 116);

4) центральні і місцеві органи виконавчої влади;

5) органи місцевого самоврядування;

6) політичні партії та громадські організації.

Використання функції конституційного контролю різними органами держави може реально вплинути на стан забезпечення реалізації Основного Закону. Однак у системі конституційного контролю діє Конституційний Суд України — єдиний спеціалізований орган конституційної юрисдикції, основним функціональним за-

¹ Цимбалістий Т. О. Конституційна юстиція в Україні: Навч.-метод. посіб. — Тернопіль: ТНЕУ, 2007. — С. 16–17.

² Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 2005. — С. 48.

вданням якого відповідно до статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України¹. Наділення Конституційного Суду України повноваженнями конституційного контрольного органу впливає з принципу верховенства Конституції України та є одним із головних факторів, що визначають засади державного устрою України як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної, правової держави².

5. Матеріальний і процесуальний аспекти контролю Конституційного Суду України. Згідно зі статтею 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційне тлумачення Конституції України і законів України. Крім цього, відповідно до статті 159 Конституції України Суд перевіряє положення законопроектів про внесення змін до Основного Закону на відповідність їх вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Якщо в першому випадку має місце так званий наступний конституційний контроль з боку Конституційного Суду України, тобто перевірка ним конституційності чинних правових актів, то у другому випадку Конституційний Суд України застосовує попередній (превентивний) конституційний контроль. Наступний конституційний контроль полягає в тому, що закони та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим перевіряються Конституційним Судом України на конституційність повністю чи в окремі частині як щодо відповідності Конституції України (за змістом), так і стосовно дотримання встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (за процедурою).

6. Стабільність Конституції України та порядок внесення до неї змін. Досліджуючи проблему забезпечення верховенства Конституції України через конституційність процедури внесення змін до неї, необхідно зупинитися на особливій ролі Конституційного Суду України в цьому механізмі.

Спеціальний порядок прийняття Конституції України та внесення змін до неї є одним із основних елементів її верховенства, який, як уже зазначалося, покликаний забезпечувати стабільність конституційного ладу.

У демократичній державі, де діє принцип верховенства (суверенітету) установчої влади, суб'єктом прийняття Основного Закону є народ, який прямо (на референдумі) чи за посередництвом іншого суб'єкта (парламенту, установчих зборів) реалізує свої повноваження.

В Україні як демократичній, правовій державі згідно з частиною третьою статті 5 Основного Закону право визначати і змінювати конституційний лад на-

¹ Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

² Закон України «Про Конституційний Суд України»: Наук.-практ. комент. / За заг. ред. А. А. Стрижака. — К.: Ін Юре, 2009. — С. 20.

лежить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України зазначене положення статті 5 Конституції України слід розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі. Конституційний Суд України виходить з того, що згідно з Конституцією держава, її органи, посадові особи не мають права визначати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові¹. При цьому слід звернути увагу, що Конституція України не містить визначення поняття конституційного ладу, однак цим поняттям охоплюються положення розділів I, III та XIII Конституції України, які не можуть бути змінені без всеукраїнського референдуму.

У цьому контексті може виникати питання про ступінь легітимності змін до Конституції України без референдуму, зокрема і Закону № 2222. Враховуючи, що Конституція України як акт є результатом здійснення установчої влади і лише народом як суб'єкту установчої влади належить право змінювати конституційний лад, внесення змін до Основного Закону, які по суті стосуються форми правління як однієї із засад конституційного ладу, шляхом прийняття закону без затвердження його на всеукраїнському референдумі не зовсім відповідає духу Конституції України.

Разом із тим Основний Закон України, як і більшість конституцій демократичних країн, містить розділ, який передбачає порядок внесення змін до нього. Отже, з одного боку, реалізується функція пристосування конституції до нових суспільних умов, а з іншого — має забезпечуватися її стабільність.

Однією з юридичних ознак конституції будь-якої країни є її стабільність, яка виявляється насамперед у забезпеченні високого ступеня усталеності конституційних норм. Стабільність конституції, її тривале існування без невиправданих змін надає їй вищого смислу справедливого закону для суспільства, а часті, переважно несистемні зміни з «політичних причин і мотивів характеризують конституційний режим суспільного ладу як такий, що не має міцної опори, міцного права на справедливість і стабільність інститутів влади»².

Оскільки закон про внесення змін до конституції за правовою формою є актом законодавчої влади, легітимність відповідних змін обумовлена тим, що порядок прийняття зазначеного закону передбачений самою конституцією.

Отже, можна говорити про те, що спеціальний порядок внесення змін до Конституції покликаний забезпечити її стабільність як Основного Закону держави, а дотримання такого порядку обумовлює ступінь легітимності закону про внесення змін до Конституції України.

Порядок внесення змін до Конституції України визначений в розділі XIII. При цьому процедура внесення змін до Основного Закону, як відомо, залежить від

¹ Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (у справі здійснення влади народом) // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9908>.

² Селіванов А. О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. — К.: УАІД «Рада», 2009. — С. 101.

предмета цих змін. Зокрема, зміни до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» з огляду на їх фундаментальне значення для конституційного ладу держави передбачають більш складну процедуру, ніж до інших розділів. Так, відповідно до статті 156 Конституції України зміни до розділів I, III, XIII Конституції України приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і затверджуються всеукраїнським референдумом. Зміни до інших розділів Основного Закону держави мають бути попередньо схвалені більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і вважаються прийнятими, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за них проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Парламенту.

Разом із тим Конституцією України (статті 157 і 158) прямо визначені обмежувальні умови щодо внесення змін до Основного Закону. Зокрема, за змістом відповідні зміни не повинні передбачати скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, бути спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Крім цього, заборонено вносити зміни до Конституції України в умовах воєнного чи надзвичайного стану, а також змінювати двічі одні і ті самі положення Основного Закону Парламентом протягом одного скликання.

7. Конституційний Суд України як гарант додержання процедури внесення змін до Конституції України. Саме Конституційний Суд України як суб'єкт спеціального конституційного контролю покликаний здійснювати нагляд за дотриманням Верховною Радою зазначених умов під час внесення змін до Конституції України, оскільки згідно зі статтею 159 Основного Закону законопроект про внесення змін має розглядатися тільки за наявності позитивного висновку Конституційного Суду. Отже, висновок Конституційного Суду на законопроект про внесення змін до Конституції України є вимогою конституційно встановленої процедури конституційних змін та елементом захисту конституційного ладу, який може бути змінений тільки на конституційному референдумі.

Звернення до Конституційного Суду України з метою перевірки відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим для Верховної Ради України (частина перша статті 147 і стаття 159 Конституції України). При здійсненні превентивного (попереднього) конституційного контролю щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України Конституційний Суд України забезпечує конституційність їх реалізації Верховною Радою України, що є однією з основних гарантій стабільності Конституції України. Недодержання цієї умови Верховною Радою України є порушенням засад конституційного ладу: принципу здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України). Включення статті 159 до розділу XIII Конституції України відбулося для того, щоб не допустити внесення змін до Конституції України всупереч вимогам статей 157 і 158 Основного Закону. Із зазначеного випливає, що згідно зі статтею 159 Конституції України обов'язковій перевірці на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, поданий до

Верховної Ради України в порядку статей 154, 155 і 156 Конституції України, а й усі можливі поправки, внесені до нього у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України¹.

Отже, відповідний висновок Конституційного Суду України має значення гарантії додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України та її стабільності тільки за умови обов'язковості цього висновку для Верховної Ради України.

Проблема забезпечення обов'язковості актів Конституційного Суду України (висновків і рішень) як принципу виконання (дотримання) конституційних вимог (засад) є доволі складною, про що свідчить український досвід. Органи законодавчої і виконавчої влади дуже повільно реагують на акти Конституційного Суду України або й взагалі не беруть їх до уваги. В цьому контексті актуальності набуває питання про юридичну та політичну відповідальність органів державної влади та їх посадових осіб. Без забезпечення обов'язковості для Верховної Ради висновку Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту про внесення змін Основному Закону втрачає правове значення сам попередній конституційний контроль.

Як уже зазначалося, висновок Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України є обов'язковою складовою конституційного порядку внесення змін до Основного Закону. Отже, недодержання Парламентом вимоги щодо висновку Конституційного Суду України свідчить про порушення встановленого порядку, що суттєво впливає на легітимність відповідних змін².

8. Юридичні наслідки недодержання конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами. Постає питання: який механізм має протидіяти ситуації, коли у неконституційний спосіб внесено зміни до Основного Закону? Конституція України гарантує суверенітет України, її територіальну цілісність, права і свободи людини і громадянина, неприпустимість їх скасування або звуження змісту та обсягу, правовий порядок в Україні, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, прийняття та набрання чинності законами, зокрема законами про внесення змін до Конституції України, є однією з умов конституційності та легітимності законодавчого процесу.

Відомо, що Конституційний Суд України як спеціальний суб'єкт забезпечення захисту Конституції України наділений правами наступного конституційного контролю щодо законів, інших правових актів Верховної Ради України.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 (у справі щодо внесення змін до Конституції України) // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9063>.

² У різні періоди впродовж 2005–2010 років практично всі основні політичні сили в Україні висловилися проти Закону № 2222, що свідчило про значний рівень громадської недовіри до нього.

Разом із тим питання здійснення Конституційним Судом України наступного конституційного контролю щодо законів про внесення змін до Конституції України по-різному оцінюється фахівцями з права. Наприклад, поширеною є теорія про те, що закон про внесення змін до конституції як акта установчої влади після набрання ним чинності стає невід'ємною її частиною і, відповідно, не може переглядатися органом конституційної юрисдикції. На думку С. Головатого, акт/закон про внесення змін до конституції стає предметом конституційного нагляду в рамках так званої попередньої експертизи тільки на початковій стадії процесу внесення змін до конституції, коли він ще має статус законопроекту, і лише на предмет його відповідності двом статтям Конституції України (157 і 158)¹.

Таке твердження є цілком виправданим у разі прийняття закону про внесення змін до Конституції України у повній відповідності до вимог, визначених Основним Законом, і в цьому разі йдеться про перевірку його на конституційність за змістом. Якщо ж йдеться про здійснення наступного конституційного контролю щодо закону про внесення змін до Конституції України за процедурою його розгляду і ухвалення, то такий контроль покликаний забезпечити захист Основного Закону України від неконституційних і нелегітимних змін.

Слід звернути увагу на те, що Конституція України не містить застережень стосовно можливості здійснення Конституційним Судом України наступного конституційного контролю щодо закону про внесення змін до Конституції України після його прийняття Верховною Радою України. І це логічно, оскільки інакше будь-який закон у разі порушення конституційного порядку розгляду, прийняття або набрання ним чинності (за процедурою) може бути скасований Конституційним Судом України², а закон про внесення змін до Конституції України, порядок розгляду і прийняття якого прямо визначено в ній, — ні. Чи означає це, що непідконтрольність Конституційному Суду України, зокрема, закону про внесення змін до Конституції України, може створити умови для зловживання правом під час внесення змін до Конституції України? Зрозуміло, що така ситуація практично нівелює принцип верховенства конституції як Основного Закону України.

Зазначена думка підтверджується правовою позицією Конституційного Суду України, сформульованою у Рішенні від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 (справа про повноваження Конституційного Суду України) під час розгляду Закону України «Про внесення зміни до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до якого з юрисдикції Конституційного Суду України було вилучено вирішення питання щодо конституційності законів України про внесення змін до Конституції України,

¹ Головатий С. Верховенство права: український досвід: У 3-х кн. — Кн. 3. — К., 2006. — С. 1277–1747, 1445.

² Склалась нова практика скасування Конституційним Судом України законів, які були ухвалені з порушенням конституційно визначеної процедури їх розгляду, прийняття та оприлюднення. Див., зокрема: Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=62236>; Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2009 року № 20-рп/2009 // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=70522>.

що набрали чинності. У зазначеному рішенні¹ Конституційний Суд України установив, що відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною у розділі XIII Конституції України, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України. З метою недопущення цього Конституційний Суд України повинен здійснювати наступний конституційний контроль також і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності.

Отже, правова позиція Конституційного Суду України стосовно необхідності конституційного контролю щодо закону про внесення змін до Конституції України за процедурою розгляду після набрання ним чинності повністю узгоджується із концепцією верховенства Основного Закону держави.

9. Висновки. Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у законодавчі акти і закони про внесення змін до Конституції України. Як акт установчої влади народу Основний Закон визначає правові межі функціонування публічної влади, зокрема законодавчої влади, зловживання правом якої, як свідчить доля Закону № 2222, призводить до негативних наслідків.

Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, серед іншого, привласнення суб'єктами влади права, що передусім належить народові, внесення змін до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений в її розділі XIII. Отже, будь-які дії держави та її органів щодо внесення змін до Конституції України з порушенням вимог розділу XIII Основного Закону є неконституційними.

Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції, що наділений функцією спеціального конституційного контролю, очевидно, не міг не враховувати, що конституційне подання 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV стосується питань конституційності процедури його розгляду і прийняття.

На відкритому судовому засіданні Конституційного Суду України 23 вересня 2010 року, яке транслювалось у прямому ефірі на Першому Національному каналі українського телебачення, порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду і прийняття змін до неї Законом № 2222 не викликало у сторін судового процесу жодних сумнівів і заперечень.

Питання про перегляд Конституційним Судом України Закону № 2222 до цього процесу ініціювалося неодноразово. Зокрема, Закон № 2222 уже був об'єктом розгляду Конституційним Судом України у 2008 році за ініціативою 102

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 (справа про повноваження Конституційного Суду України) // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=14309>.

народних депутатів України¹, але не розглядався на предмет конституційності внаслідок порушення суб'єктом права на конституційне подання правил звернення до Конституційного Суду України, визначених Законом України «Про Конституційний Суд України».

Чи може йтися про стабільність Основного Закону, якщо час від часу політики, а також спеціалісти у галузі права наголошували на неконституційності Закону № 2222?

30 вересня 2010 року Конституційний Суд України прийняв доленосне для України рішення, що не може не позначитися на всій конституційно-правовій системі держави. Це рішення Конституційного Суду України є визначальним для захисту прав і свобод громадян. Адже при його ухваленні Конституційний Суд України фактично підтвердив неможливість прийняття законів про внесення змін до Конституції України без перевірки їх на відповідність Основному Закону, що є складовою принципів правової держави і верховенства права.

Мирошниченко Ю. Р. Контроль Конституционного Суда Украины за соблюдением процедуры внесения изменений в Конституцию Украины как способ обеспечения её верховенства. В статье рассмотрены проблемные аспекты осуществления Конституционным Судом Украины последующего конституционного контроля за внесением изменений в Основной Закон. Отдельное внимание уделено вопросам обеспечения верховенства Конституции Украины и особому порядку внесения изменений в неё как гарантии стабильности Основного Закона. Акцентировано на важной роли Конституционного Суда Украины в механизме обеспечения верховенства Конституции Украины.

Ключевые слова: Конституция Украины, Конституционный Суд Украины, верховенство конституции, верховенство права, конституционный контроль, конституционность, правовая охрана (защита) конституции, стабильность конституции.

Miroshnychenko Yu. Control of the Constitutional Court of Ukraine over Observance of the Procedure of Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine as a Way to Ensure the Supremacy of the Basic Law. The article covers problematic issues encountered by the Constitutional Court of Ukraine while exercising subsequent constitutional control over the introduction of amendments into the Basic Law. Particular attention is paid to ensuring the supremacy of the Ukrainian Constitution and special order of introducing amendments to it as a guarantee of stability of the Basic Law. The article emphasises the important role of the Constitutional Court of Ukraine in the mechanism of ensuring the supremacy of the Ukrainian Constitution.

Key words: Constitution of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, supremacy of the Constitution, supremacy of law, constitutional control, constitutionality, legal protection of the Constitution, stability of the Constitution.

¹ Ухвала Конституційного Суду України від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008 // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=10580>.

Повнота суддівського самоврядування — запорука його послідовного розвитку

О. Пасенюк

Голова Вищого адміністративного суду України,
заслужений юрист України

У статті досліджуються питання правової природи, функцій та інституційної системи суддівського самоврядування. Автор обґрунтовує думку про те, що до сфери суддівського самоврядування належать участь у формуванні судової політики держави та підзаконна організація виконання всіх функцій судової влади, у тому числі організація забезпечення, за винятком тих напрямів підзаконної організації, що віднесені Конституцією України до компетенції інших гілок влади або органів системи судоустрою, зокрема Вищої ради юстиції.

Пропонується висновок, що застосування у суддівському самоврядуванні принципу субсидіарності гарантуватиме зборам суддів повноту їх компетенції у вирішенні більшості питань, що виникають під час організації роботи відповідного суду, та невтручання в їхню роботу органів суддівського самоврядування вищого рівня.

Ключові слова: суддівське самоврядування, повнота суддівського самоврядування, принцип субсидіарності, збори суддів, Вища рада юстиції.

Стаття 130 Конституції України передбачає, що для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування. Багаторічний досвід функціонування цього інституту у зарубіжних країнах довів його високу ефективність у забезпеченні незалежності суддів, тому невдовзі після здобуття незалежності в Україні розпочалася розбудова органів суддівського самоврядування. Відтоді кожен новий крок у сфері реформування судоустрою супроводжується розширенням компетенції згаданих органів. Підтвердженням цьому є прийнятий у липні 2010 року Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (далі — Закон). Разом із тим вітчизняна теорія суддівського самоврядування все ще перебуває у процесі становлення. Над нею сьогодні працюють такі юристи-практики та науковці: О. Білова, В. Бойко, В. Городовенко, М. Козюбра, О. Коротун, В. Косарев, О. Константи́й, В. Кривенко, Д. Притика, С. Прилуцький, А. Руденко, М. Савенко, Н. Сибільова, А. Селіванов, В. Стефанюк, О. Ющик та інші. Однак і надалі гострою залишається проблема інституціональної системи суддівського самоврядування (яка, на думку М. Козюбри, вимагає проведення спеціального круглого столу чи конференції¹), що свідчить про відсутність ефективного вчення про юридичну природу та функції такого самоврядування.

Суддівське самоврядування, будучи явищем видовим, містить усі ті ознаки, що притаманні самоврядуванню в цілому як явищу родовому, яке є формою реалізації державно-владних повноважень. Головною ознакою Г. Еллінек (один із

¹ Козюбра М. І. Пропозиції до рекомендацій круглого столу щодо вдосконалення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Конституції України з метою посилення незалежності суддів // Матеріали до Круглого столу «Реалізація принципу незалежності суддів в світлі нового законодавства про судоустрій і статус суддів», 19 листопада 2010. — К., 2010.

перших дослідників самоврядування у сучасному його розумінні) виокремив ту обставину, що самоврядування здійснюється самими ж зацікавленими особами¹. Справедливість цієї тези у частині саме суддівського самоврядування є цілком очевидною, адже його здійснюють судді — особи, незалежність яких гарантована цим самоврядуванням.

Друга ознака самоврядування, на думку Г. Еллінека, відображає умови, на яких певна самоврядна спільнота володіє відповідними самоуправлінськими повноваженнями. Якщо спільнота має такі повноваження з моменту свого заснування незалежно від держави, то таке самоврядування вважається «активним», якщо ж лише з огляду на відповідне рішення держави, то таке самоврядування вважається «пасивним»².

Суддівське самоврядування слід віднести до першого із наведених видів. Вітчизняна історія свідчить, що суд як суспільний інститут (у формі общинного віча) має додержавне коріння, зберіг свої прерогативи і після виникнення держави (у період Київської Русі — у формі верві, у період Литовської держави — у формі копного суду)³. Аналогічну тенденцію спостерігаємо і в інших народів, зокрема євреїв, які вважали, що судова влада встановлена Богом раніше за владу царя і має сама по собі божественне походження⁴. Зрештою, така тенденція має загальноцивілізаційний характер і засвідчує, що законодавча та виконавча влади спершу були включені до влади судової і лише протягом середньовіччя набули самостійного інституційного значення⁵.

Третя ознака самоврядування — це здатність спільноти виступати від власного імені. На переконання Г. Еллінека, це зумовлено політичною природою місцевого самоврядування⁶. Щодо суддівського самоврядування, то ця теза не має підстав для існування. Суддівська спільнота не має права формувати власний бюджет і, відповідно, не уповноважена приймати політичні рішення щодо напрямів його використання; хоча органи самоврядування і залучаються до судової політики держави, проте самі політичні рішення (у формі законів) приймаються поза межами судової влади. У зв'язку із цим суддівське самоврядування слід вважати виключно «адміністративним» і таким, що діє від імені держави і не є окремим від держави публічно-правовим утворенням.

Наведені ознаки доводять, що суддівське самоврядування є носієм публічних повноважень, а його правові акти обов'язкові до виконання. Ще декілька років тому були поширеними твердження про те, що суддівське самоврядування слід ставити в один ряд з об'єднаннями громадян, із суб'єктами громадянського суспільства⁷, а органи суддівського самоврядування — з приватними суб'єктами,

¹ *Эллинек Г.* Общее учение о государстве. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — С. 608.

² Там само. — С. 611.

³ *Мельниченко О. В.* Звичаєве право. — Черкаси: ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2008. — С. 59–61.

⁴ *Беренбойм П.* 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Слотера. — М.: Белые альвы, 1996. — С. 13.

⁵ *Берман Г. Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования. — М.: Изд-во МГУ, 1998. — С. 308.

⁶ *Эллинек Г.* Общее учение о государстве. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — С. 617.

⁷ *Кривенко В. В.* Суддівське самоврядування як елемент управління судовою системою // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 4. — С. 4.

що не є і не можуть бути носіями владних повноважень¹. Проте згаданий Закон істотно розширив владні повноваження суддівського самоврядування і цим усунув усі сумніви у тому, що воно є формою публічного адміністрування, та підтвердив відповідну судову практику Верховного Суду України².

Питання про природу суддівського самоврядування тісно пов'язане з визначенням його предмета і сфери здійснення. Відповідно до статті 130 Конституції України таким предметом виступають «питання внутрішньої діяльності судів». Протягом останніх десяти років коло цих питань пропонувалося визначати через категорію «професійних інтересів суддів» (таке поняття застосовується в Посланні Президента до Верховної Ради України 2001 року «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р.»). Однак пропонувані підхід потребує уточнення. Звісно, самоврядування є доволі ефективним засобом забезпечення таких інтересів і передусім суддівської незалежності. Однак це не може вважатися самоціллю; самоврядування слугує передумовою для виконання завдання вищого рівня — забезпечення належного судочинства. Тому самоврядування повинно гарантувати реалізацію не стільки професійних інтересів суддів, скільки публічних (державних) інтересів щодо належного функціонування судової системи в цілому.

У частині другій статті 130 Конституції України окреслено предмет суддівського самоврядування і визначено, що воно стосується лише тієї діяльності суду, яка є внутрішньою. Буквальне тлумачення поняття «внутрішня» свідчить, що предмет самоврядування обмежується виключно організацією діяльності кожного конкретного суду. Однак таке тлумачення є надто вузьким.

По-перше, воно не узгоджується з іншими конституційними положеннями, які наділяють органи суддівського самоврядування повноваженнями, що явно виходять за межі повноважень окремого суду як органу держави (участь у формуванні персонального складу Конституційного Суду України та Вищої ради юстиції).

По-друге, відсутні перешкоди для того, щоб вважати однаковими за обсягом частини першу та другу статті 130 Конституції України. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 частина перша статті 130 гарантує фінансування як кожного суду окремо, так і інститутів, що стосуються всієї судової системи в цілому, зокрема інституту нормативів фінансування судів. Логічно припустити, що про такий самий масштаб регулювання (масштаб усієї системи судоустрою) згадується і у частині другій статті 130 Конституції України.

По-третє, немає перешкоди для того, щоб вважати однаковими масштаби функцій судового управління і правосуддя (обидві функції входять до переліку

¹ Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці щодо позовів до органів суддівського самоврядування» від 19 грудня 2008 р. № 17 // Вісник Верховного Суду України. — № 1.

² Постанова Верховного Суду України від 4 листопада 2008 року у справі за позовом Формула Ю. В. до голови ради суддів Апеляційного та місцевих судів Автономної Республіки Крим // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 2604856.

функцій судової влади¹). Під час здійснення функції правосуддя кожен суд діє самостійно, підкоряючись лише законові; поряд із цим вищі суди забезпечують єдність практики решти судів загальної юрисдикції, утворюючи тим самим конституційний припис щодо єдності судової системи (стаття 125 Конституції України). Аналогічно діяльність суддів як носіїв права на суддівське самоврядування, що провадиться на базовому рівні (в окремому конкретному суді), на загальнонаціональному рівні також потребує координації з таких питань, як суддівська етика, автоматизований документообіг тощо.

Зрештою, звужене тлумачення суддівського самоврядування є небезпечним (у цьому ми поділяємо думку експертів Ради Європи Д. Оберто та А. Жеплинського²) і таким, що суперечить принципу поділу влади. Обмеження можливості суддівського корпусу формулювати та відстоювати єдину позицію з питань судової політики означатиме розбалансування системи стримувань і противаг; у руках суддів залишаться лише засоби процесуального стримування, хоча ще 90 років тому існувала вітчизняна практика попередження конфліктів між гілками влади за допомогою засобів суддівського самоврядування, зокрема нагляду з боку окружних рад суддів за виконанням судових рішень³. Покладення функції гарантування незалежності суддів виключно на збори суддів значно послабить цю гарантію, оскільки збори суддів ефективно реагують переважно на ті загрози, які існують у межах відповідного суду. Однак за свідченням 82 відсотків суддів основні загрози їх незалежності перебувають за межами конкретного суду⁴. Тому особливої важливості набуває роль Ради суддів України, яка на загальнонаціональному рівні повинна реагувати на випадки порушення незалежності суддів (частина третя статті 47 Закону). У зв'язку із викладеним слід погодитись із думкою про те, що суди посідають особливе місце у вітчизняній системі поділу влади, урівноважуючи інші гілки влади як шляхом здійснення судочинства⁵, так і шляхом функціонування органів суддівського самоврядування⁶.

Справедливість такої позиції підтверджується завданнями, що покладені законом на суддівське самоврядування: забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність; участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах у порядку, вста-

¹ *Городовенко В. В.* Проблеми становлення незалежності судової влади в Україні. — К.: Фенікс, 2007. — С. 82; *Туркіна І. Е.* Інститути судейської влади в контексті політичного процесу. — Севастополь, 2009. — С. 88.

² *Коментар PCRED/DGI/Exp (2002)52* від 19 грудня 2002 року до Закону № 3018-II «Про судючий орган України». — С. 17.

³ *Кривенко В. В.* Суддівське самоврядування як елемент управління судовою системою України // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 4. — С. 2.

⁴ *Фоміна К.* Незалежність суддів: сучасний стан та тенденції // Правовий тиждень. — 2008. — № 50.

⁵ *Стефанюк В. С.* Судова система України та судова реформа. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 21.

⁶ *Сацький П.* Певди і суду // Українська правда. — 2008. — № 46. — 11 листопа.

новленому законом, тощо (стаття 113 Закону). Обсяг наведених завдань відповідає масштабу судової системи в цілому і не може бути зведений виключно до рівня окремого суду.

Якщо предмет суддівського самоврядування не можна обмежувати рамками окремих судів, то якими є дійсні його межі? На сьогодні доктринальна та практична «розмитість»¹ цих меж загрожує компетенційними конфліктами як між органами системи судоустрою, так і між ними, з одного боку, та рештою державних органів — з іншого.

При відповіді на поставлене запитання необхідно врахувати такі фактори, як мета запровадження суддівського самоврядування і повнота судової влади.

Метою суддівського самоврядування є «забезпечення самостійності судів і незалежності суддів» (частина друга статті 113 Закону). Віддавши внутрішнє управління судовою системою до рук самих суддів, законодавець сподівається, що це убезпечить їх від зовнішнього втручання у правосуддя. Практика вітчизняних та зарубіжних авторитарних режимів доводить, що узурпація внутрішньої організації (управління апаратом) певного органу чи системи органів дозволяла встановити протиправний контроль над цими органами і у такий спосіб або заблокувати їх роботу, або, навпаки, протиправно розширити їх компетенцію. Оскільки слабшими гілками влади (з огляду на відсутність власного апарату примусу, обсяг ресурсів тощо) порівняно з виконавчою гілкою є законодавча та судова гілки, то саме їм має бути гарантовано організаційну автономію. У Верховній Раді України таку автономію² було запроваджено ще у 1998–2000 роках, коли практику формування парламентської Президії (по суті адміністративного органу) припинили, а її основні координаційні повноваження передали Погоджувальній раді депутатських груп і фракцій (органу політичного представництва депутатів). Сьогодні настала черга реалізувати таку автономію у судовій гілці влади, щоб організацією здійснення правосуддя займались судді. Таким чином, має рацію О. Коротун, коли зазначає, що «функції суб'єкта суддівського самоврядування виявляються через призму компетенції конкретного органу або через статус професійного судді»³.

З'ясувавши, що суддівське самоврядування повинно організовувати (координувати) діяльність суддів із підготовки та забезпечення виконання процесуальних та інших функцій судової влади, необхідно встановити, яких саме функцій і якою мірою. Якщо вважати слушною позицію, що всі функції судової влади є взаємопов'язаними і їх реалізація має бути взаємоузгодженою, то можна припустити, що функція судового управління (самоврядування) за обсягом має збігатися із функцією правосуддя. Оскільки функції правосуддя притаманна така риса, як повнота судового захисту (це проявляється у поширенні юрисдикції судів на всі

¹ Новікова Ю. Удосконалення організації та функціонування судової влади як пріоритетна складова судової реформи в Україні // Голос України. — 2009. — № 62. — С. 3.

² Журавський В. Щодо концептуальних засад майбутнього закону «Про регламент Верховної Ради України» // Право України. — 2002. — № 7. — С. 56–58.

³ Коротун О. М. Функції суддівського самоврядування за законодавством України // Вісник Академії адвокатури України — 2009. — № 1. — С. 4.

правовідносини у державі, у принципі рівності перед законом, обов'язковості судових рішень тощо), то вона властива і функції управління (самоуправління). Отже, організуючий самоврядний вплив суддів має поширюватися на виконання всіх без винятку функцій судової влади. У зв'язку з цим варто підтримати тезу про те, що повнота судової влади має проявлятися як під час здійснення правосуддя, так і під час функціонування органів суддівського самоврядування¹.

Неврахування такої повноти самоврядування призводить до концептуальних суперечностей між окремими положеннями Закону. Так, частина п'ята статті 15 Закону уповноважує Раду суддів України затвердити Положення про автоматизовану систему документообігу суду, що буде обов'язковим для органів суддівського самоврядування (перш за все зборів суддів), працівників апарату суду, органів державної судової адміністрації. Водночас частина шоста статті 127 Закону передбачає, що рішення Ради суддів України є обов'язковими лише для органів суддівського самоврядування. Якщо перша із наведених норм є втіленням повноти самоврядування, то друга — прикладом звуження конституційної гарантії на суддівське самоврядування.

Разом із тим Конституція України передбачає винятки із повноти суддівського самоврядування. Йдеться, зокрема, про виконання Верховною Радою України та Президентом України функції призначення (обрання) й звільнення суддів з посади, про функціонування Вищої ради юстиції, яка, хоч і здійснює судове управління (у частині управління кадрами), проте до системи суддівського самоврядування не належить. На основі цього конституційного підходу законодавство про судоустрій регулює також і статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що вважається органом судового адміністрування, а не самоврядування². У такий спосіб складається потенційна можливість вилучення державою із компетенції суддівського самоврядування будь-якого питання і передачі його до відання певного органу судового адміністрування. Проте будь-яке подібне вилучення має враховувати конституційне положення про визнання суддівського самоврядування (частина друга статті 130 Конституції України). Гарантії самоврядування, так само, як і гарантії фінансування, не можуть бути звужені до рівня, який ставитиме під загрозу незалежність суддів. З огляду на це слід погодитися з тезою В. Косарева про те, що «суддівське самоврядування діє тоді, коли питання внутрішньої діяльності не вирішуються в адміністративному порядку, а адміністративні функції тих, хто обіймає керівні посади, впливають на незалежність суддів»³.

Також слід підкреслити, що, будучи «управлінським» (неполітичним) за природою, суддівське самоврядування не вирішує питань судової політики, зокрема щодо обсягів фінансування судової системи, нормативного регулювання статусу суддів, тобто всіх тих питань, які допускають елемент політичного розсуду і через

¹ Резолюція конференції «Стан та перспективи розвитку правосуддя в Україні» 16 березня 2009 року // Вісник Центру суддівських студій. — 2009. — № 12. — С. 28–30.

² Пункт 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 травня 2002 року № 9-рп/2002 у справі про Закон України «Про Вищу раду юстиції» // Офіційний вісник України. — 2002. — № 22. — Ст. 1070.

³ Косарев В. І. Суддівське самоврядування: становлення і перспективи // <http://www.scourt.gov.ua>.

це повинні вирішуватися (і за Конституцією України вирішуються) вищими органами держави, передусім парламентом. На цій підставі слушною є позиція М. Савенка про необхідність розмежування судового управління, з одного боку, та фінансування судів — з другого¹. Однак доцільно уточнити цю позицію тезою про те, що вищі органи держави впливають на судову гілку влади не лише через фінанси, а й шляхом прийняття матеріального та процесуального законодавства.

Доречно зауважити, що хоча суддівське самоврядування за природою є «управлінським», це не перешкоджає, а, навпаки, передбачає його участь у формуванні судової політики. Ефективність виконання певного рішення значно зростає, якщо до процесу прийняття залучався суб'єкт, який за законом повинен виконати це рішення. Вдалим прикладом такого підходу в конституційному праві є інститут контрасигнації — скріплення певного указу Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (стаття 106 Конституції України). При цьому, якщо запровадження таких інститутів у відносинах між Президентом України та Урядом значною мірою є питанням доцільності, то стосовно відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади, з одного боку, та судовою гілкою влади — з другого, це питання виконання конституційних принципів поділу влади та незалежності суддів.

Чинне законодавство відображає цю ідею, на жаль, лише частково. Частина четверта статті 113 Закону гарантує суддівському самоврядуванню участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів. Разом із тим процедури такої участі ні у Законі, ні в інших законодавчих актах не вписані.

Розглянемо, наприклад, фінансові питання. Частина шоста статті 142 Закону передбачає, що особливості підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України в частині фінансування судів, інших органів та установ судової системи мають визначатися законом. Нині відповідно до статті 36 Бюджетного кодексу України право на участь у проектуванні Державного бюджету мають лише суди, Вища рада юстиції та Державна судова адміністрація України (як головні розпорядники бюджетних коштів) і тільки на рівні Міністерства фінансів. Суддівське самоврядування взагалі усунуто від цих процесів, хоча його існування закріплено в Конституції України, а відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу України установи, передбачені Конституцією України, мають статус головних розпорядників бюджетних коштів і витрати на них мають бути закладені у Державному бюджеті на відповідний рік. Якщо процедури участі органів суддівського самоврядування у бюджетному процесі вписані не будуть, то це підірве саму ідею суддівського самоврядування і остаточно зневірить суддів у здатності держави належно організувати фінансування судової системи². У зв'язку з цим при внесенні змін до Конституції України її варто доповнити положенням, яке зобов'язуватиме Верховну Раду України враховувати нормативи фінансування судової системи, затверджені суддівським самоврядуванням.

¹ Незалежність суддів: міжнародні стандарти та національна практика / Луць Л. А., Савенко М. Д., Городовенко В. В. — К., 2008. — С. 79.

² *И снова* взываем в никуда // Юридическая практика. — 2010. — № 12.

Аналогічною є ситуація із вирішенням питань щодо мережі судів та кількості суддів у них. Згідно зі статтею 19 Закону участь у відповідних процедурах беруть Президент України, Міністр юстиції України, Державна судова адміністрація України, однак про суддівське самоврядування взагалі не згадується, хоча саме воно має визначати нормативи навантаження на суддів.

Брак повноти суддівського самоврядування спостерігається і в інших напрямках судового управління, зокрема в діяльності з організації забезпечення судової системи. Функція забезпечення є внутрішньою діяльністю всередині цієї системи; зовнішнього владного впливу на осіб, які перебувають за межами системи, вона не чинить, тому її виконують не судді, а виключно підрозділи забезпечення (апарати судів, органи державної судової адміністрації). Разом із тим функцію організації забезпечення мають здійснювати ті органи та посадові особи, які виконують основні зовнішні функції судової влади (суди, органи суддівського самоврядування), роботу яких згадані підрозділи забезпечення обслуговують. Тому немає підстав погоджуватись з М. Оніщуком, який зазначає, що «...суди повинні займатися виключно відправленням правосуддя. Суддя має зайти, взяти справу, вивчити її об'єктивно і розглянути в судовому засіданні»¹. Судді мають також загалом організувати та проконтролювати діяльність апарату суду, оскільки недоліки в його роботі можуть знизити ефективність та авторитет правосуддя. Однією зі складових такої діяльності суддів є затвердження структури та правових засад підрозділів забезпечення. Якщо на рівні вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України розв'язання цих питань належить до компетенції зборів суддів (стаття 150 Закону), то на рівні місцевих та апеляційних судів відповідні органи суддівського самоврядування усунуті від їх вирішення (стаття 149 Закону).

Аналогічна непослідовність існує і стосовно діяльності щодо вивчення та узагальнення судової практики. Якщо на місцевому рівні вона виконується зборами суддів відповідних місцевих та апеляційних судів (частина шоста статті 115 Закону), то на рівні вищих спеціалізованих судів — пленумами цих судів як адміністративними органами (стаття 36 Закону). Невключення цієї функції до повноважень зборів суддів вищих спеціалізованих судів, натомість збереження її у компетенції пленумів цих судів (які, до речі, за персональним складом збігаються зі складом зборів суддів) спрямоване на підвищення легітимності тих рекомендаційних роз'яснень, що приймаються пленумами. Однак законність та доцільність такого кроку видаються сумнівними. Рекомендаційне роз'яснення пленуму — це різновид управлінського акта². Будучи підзаконним за своєю природою, воно нездатне забезпечити більшу легітимність, ніж судові рішення суду касаційної інстанції, що має силу закону (це щодо законності). А стосовно доцільності, то, як свідчить практика вітчизняної адміністративної юстиції та досвід цього інституту в більшості держав СНД, ефективність згаданих роз'яснень невисока. Поки сила рекомендаційних роз'яснень пленуму вважатиметься вищою за силу судових рішень, існуватимуть проблеми з єдністю судової практики, а виконуваність та

¹ Оніщук М. Головне завдання — завершення судової реформи // Юридичний вісник України. — 2007. — № 35.

² Морщакова Т. Закон высших ценностей // Ведомости. — 2009. — № 214(2484). — С. 22.

авторитет таких рішень і далі залишатиметься на вкрай низькому рівні. Тому варто суддівському самоврядуванню повністю віддати те, що має належати йому, — спільне вивчення суддями практики свого суду та вищих судів, а суду касаційної інстанції як суб'єкту процесуальних відносин передати ті повноваження, які належать йому, — ухвалення прецедентних судових рішень, у тому числі у складі розширеної колегії суддів цього суду (чисельністю 20–30 суддів). Про готовність і цілковиту придатність зборів суддів виконувати згадану функцію свідчить той факт, що збори суддів місцевих судів відводять для її виконання третину свого робочого часу¹.

Окремої уваги потребує питання про призначення суддів на адміністративні посади. З огляду на доктрину повноти суддівського самоврядування це питання належить до сфери суддівського самоврядування. Природно, що голову, заступника голови суду мали б обирати самі судді цього суду як носії самоврядування на «основному»², базовому рівні (на яких поширюватимуться повноваження такого голови чи його заступника) або, як варіант, на центральному рівні самоврядування — рада суддів певної юрисдикції чи Рада суддів України. У чинному законодавстві схвалено інший варіант — обрання керівництва суду Вищою радою юстиції, що так само, як і суддівське самоврядування, передбачено Конституцією України і має майже той самий рівень легітимності. Є багато аргументів як за, так і проти того, щоб голів судів та їх заступників обирали збори суддів чи, навпаки, органи, що перебувають за межами системи суддівського самоврядування. При цьому за будь-якої аргументації беруться до уваги такі чинники, як необхідність забезпечення контролю за належним рівнем організації суддями своєї роботи³, корпоративність суддівського корпусу, його політизованість, наявність певних вітчизняних традицій щодо призначення згаданих посадовців самими ж суддями відповідного суду⁴, корупційні загрози.

Без наміру стверджувати про правильність виключно одного із наведених варіантів призначення та звільнення вважаємо, що роль зборів суддів при будь-якому із них має бути більш ваговою. Такий висновок зумовлений міркуваннями доцільності і юридичної логіки. Щодо перших, то гарантована законом участь зборів суддів була б корисною у випадках усунення конфліктів між головами судів різних рівнів⁵, головою суду вищого рівня та суддями суду нижчого рівня⁶. Що ж до міркувань другої групи, то вони стосуються прогалин у правовому регулюванні, які виникають у зв'язку із відносинами між зборами суддів та головою суду. Зокрема, статті 24, 29, 34, 117 Закону покладають на голову суду обов'язок забезпечувати виконання рішень зборів суддів відповідного суду. Водночас Закон

¹ Фоміна К. Незалежність суддів: сучасний стан та тенденції // Правовий тижень. — 2008. — № 50.

² Юрченко В. В. Утопія чи здоровий глузд? // Дзеркало тижня. — 2009. — № 48.

³ Пасенюк О. М. Головне визначити, кого призначати на адмінпосади, а не яким чином це робити! // Закон і бізнес. — 2008. — № 8.

⁴ Великодна О., Кириєнко О. У спорі не народжуються зміни. Учасники парламентських слухань залишилися кожен зі своєю правдою / Із виступу Д. Притики на парламентських слуханнях 18 березня 2009 року // Закон і бізнес. — 2009. — № 13.

⁵ Лихоманка «запорізької» Феміди // <http://www.judges.org.ua/dig942.htm>.

⁶ Професійна етика судді — не для всіх? // <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=612700>.

не передбачає положень, які дозволили б зборам суддів реагувати на ситуації, коли голова суду відмовляється виконати їх рішення (як це нещодавно сталося у Київському апеляційному адміністративному суді¹).

Як попередній підсумок, можна припустити, що до сфери суддівського самоврядування належать, по-перше, участь у формуванні судової політики держави та, по-друге, підзаконна організація виконання всіх функцій судової влади, у тому числі організація забезпечення, за винятком тих напрямів підзаконної організації, що віднесені Конституцією України до компетенції інших гілок влади або органів системи судоустрою (зокрема Вищої ради юстиції).

Така модель передбачає, що в одній і тій самій підсистемі управління (щодо одного і того самого об'єкта управління — судів, суддів, апаратів судів) одночасно запроваджено дві форми адміністративної децентралізації: 1) незалежні органи зі змішаним персональним складом, що формуються у тому числі із представників керованих органів (Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України); 2) самоврядні органи, до складу яких входять лише представники керованих (суддів). Наведена у вітчизняній практиці «здвоєна» модель у жодній іншій підсистемі управління не використовується. Для того щоб показати ключові моменти співвідношення згаданих незалежних органів з органами суддівського самоврядування, доцільно спершу окреслити засади взаємодії всередині власне суддівського самоврядування.

У судовій системі основними об'єктами управління є суди. Хоч із процесуальної точки зору між ними існує ієрархія, в організаційному плані всі вони є рівними. Повноваження зборів суддів місцевих, апеляційних судів здебільшого не відрізняються від повноважень зборів суддів вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України. Судді кожного конкретного суду якнайкраще знають його специфіку (кількість та професійний рівень суддів; категорії справ, що надходять на розгляд суду, тощо), тому саме вони і мають вирішувати більшість питань, пов'язаних з організацією роботи відповідного суду. Разом із тим певні питання, будучи наявними в роботі всіх судів, жодної специфіки у кожному окремо взятому суді не мають, тому можуть вирішуватись на загальнонаціональному рівні. Таким чином, відповідно до кожної із наведених двох груп питань виділяють «базовий» рівень — рівень окремого суду (збори суддів) та загальнонаціональний рівень — рівень усієї судової системи (Рада суддів України, ради суддів відповідних юрисдикцій).

Важливо, щоб органи загальнонаціонального рівня не дублювали органи базового рівня, наприклад, у контролі за роботою адміністративних посадовців та апарату суду. З цього приводу у суддівському самоврядуванні слід використати принцип субсидіарності, застосовуваний у самоврядуванні територіальному (місцевому), коли рівень вирішення певного організаційного питання максимально наближується до споживача певної публічної послуги² (у нашому випадку —

¹ *Вотум недоверия от судей* // Юридическая практика. — 2010. — № 45. — С. 4.

² Розділ III Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 30. — Ст. 2132.

судового захисту). «Паростки» такого підходу у Законі наявні вже зараз. Стаття 127 та декілька інших статей Закону містять вичерпний перелік питань, з яких Рада суддів України має право приймати відповідні рішення, обов'язкові у тому числі і для інших органів суддівського самоврядування. Водночас важко погодитись із тим, що перелік повноважень зборів суддів також має вичерпний характер (пункт 5 частини п'ятої статті 115 Закону). Оскільки перелік та зміст процесуальних та інших функцій суду може змінюватись, збори суддів повинні мати здатність оперативної організаційно реагувати на ці зміни. З огляду на це слушною є думка В. Шишкіна про те, що коло «питань внутрішньої діяльності суду» має окреслювати сам орган суддівського самоврядування¹, а також твердження О. Коротун з приводу того, що між органами суддівського самоврядування не повинно бути жорсткої ієрархії², інакше існуватиме загроза протиправного втручання самоврядного органу вищого рівня у роботу самоврядного органу нижчого рівня під виглядом «контролю за організацією діяльності суду» (на зразок втручання, допущеного у 2009 році Верховним Судом України спільно із тогочасною Радою суддів України у формі так званої перевірки організації роботи Вищого адміністративного суду України).

Зважаючи на повноту суддівського самоврядування, було б природно, якби кадрові питання (державно-службові відносини суддів) також належали до його компетенції; до того ж компетенційні конфлікти між Вищою радою юстиції та Вищою кваліфікаційною комісією суддів, з одного боку, та рештою органів суддівського самоврядування — з другого, вирішувались би з'їздом суддів без доведення справи до суду. В інших підсистемах управління кадрові питання є основними серед інших питань, які делегуються відповідним самоврядним органам, що повністю складаються із представників керованих органів (наприклад, сертифікація фахівців ринку фінансових послуг відповідною саморегулювальною організацією³). Однак у сфері судового управління з огляду на корпоративізм серед суддів це загальне правило навряд чи варто запроваджувати у незмінному вигляді. Доцільно, щоб кадрові питання щодо суддів вирішувались під суспільним контролем. У цьому плані в Україні цілком виправдано розв'язання згаданих питань віднесли до компетенції Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів як незалежних органів зі змішаним персональним складом, до якого поряд із суддями входять також представники інших юридичних професій, зокрема адвокати, працівники вищих навчальних юридичних закладів. Показово, що у Франції кількість представників громадськості у складі рад суддівських магістратур (орган на зразок вітчизняної Вищої кваліфікаційної комісії суддів) віднедавна має переважати кількість суддів у цих органах⁴.

¹ Коментар до Конституції України. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. — С. 288.

² Коротун О. М. Функції суддівського самоврядування за законодавством України // Вісник Академії адвокатури України. — 2009. — № 1. — С. 3.

³ Пункт 9 частини першої статті 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» // Офіційний вісник України. — 2001. — № 32. — Ст. 1457.

⁴ Грицаєнко Л. Деякі аспекти судово-правової реформи в Україні: реальність та перспективи // <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/38/1495>.

З урахуванням викладеного, однак, сумнівним є твердження про те, що Вища рада юстиції не входить до складу жодної із гілок влади¹. Зрозуміло, що Конституція України дає немало прикладів таких «позаблокових» органів: Національний банк України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, прокуратура тощо. Перші два органи є яскравими зразками відхилення від чіткого поділу влади (яке, до речі, було розпочате державою-першопродцем у практиці втілення цього принципу — Сполученими Штатами Америки), коли в компетенції одного органу поєднано завдання всіх трьох гілок влади, які реалізуються у своєрідних правових формах: самостійного формування державної політики, адміністративного розпорядництва та квазісудової діяльності. Місія третього із названих органів внутрішньо суперечлива (з одного боку, має захищати інтереси держави, а з другого — інтереси громадянина, у тому числі у спорах проти держави), тому його місце в державному механізмі наразі хитке, і ведеться дискусія щодо віднесення його чи до виконавчої, чи до судової гілки влади. Щодо власне Вищої ради юстиції, то ставити її в один ряд із Національним банком чи Національною радою з питань телебачення і радіомовлення було б неправильним: вона не займається ні формуванням державної політики, ні квазісудовою діяльністю (дисциплінарне провадження — форма покарання порушника з метою захисту публічних інтересів, а не засіб квазісудового захисту прав потерпілого). Вищу раду юстиції не слід ставити в один ряд також із прокурорськими органами, оскільки вона так само опиниться на роздоріжжі — забезпечувати незалежність суддів чи здійснювати контроль за ними з боку публічної адміністрації.

Викладене дає підстави, дійти таких висновків. По-перше, частина друга статті 130 Конституції України засвідчує, що вітчизняний суддівський корпус узяв на себе усі функції підзаконної організації правосуддя, крім тих, що покладені на інші органи судового управління — Вищу раду юстиції та кваліфікаційну комісію, комісії (на сьогодні — на Вищу кваліфікаційну комісію суддів України). Хоча відносини ієрархії між загальнонаціональним рівнем суддівського самоврядування, з одного боку, та базовим рівнем суддівського самоврядування, Вищою радою юстиції, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України — з іншого, відсутні, Рада суддів України як орган загальної компетенції повинна і надалі мати право з окремих, визначених Законом питань приймати обов'язкові до виконання рішення, що мають наскрізний характер для всієї сфери судового управління. По-друге, застосування у суддівському самоврядуванні принципу субсидіарності гарантуватиме зборам суддів повноту їх компетенції щодо вирішення більшості питань, які виникають в організації роботи відповідного суду, та невтручання в їх роботу з боку органів суддівського самоврядування вищого рівня. По-третє, Вищу раду юстиції слід вважати органом, що входить до судової гілки влади і основним завданням якого є забезпечення незалежності суддів при вирішенні кадрових питань щодо них.

¹ Прилуцький С. В. Судова влада: шлях боротьби за незалежність // Вісник Центру суддівських студій. — 2007. — № 10. — С. 17–18.

Пасенюк А. М. Полнота судейского самоуправления — залог его последовательного развития. В статье исследуются вопросы правовой природы, функций и институциональной системы судейского самоуправления. Автор обосновывает мысль о том, что к сфере судейского самоуправления относятся участие в формировании судебной политики государства и подзаконная организация исполнения всех функций судебной власти, в том числе организация обеспечения, за исключением тех направлений подзаконной организации, которые отнесены Конституцией Украины к компетенции других ветвей власти либо органов системы судоустройства, в частности Высшего совета юстиции.

Предлагается вывод о том, что применение в судейском самоуправлении принципа субсидиарности будет гарантировать собранию судей полноту их компетенции в решении большинства вопросов, возникающих при организации работы соответствующего суда, и невмешательство в их работу органов судейского самоуправления высшего уровня.

Ключевые слова: судейское самоуправление, полнота судейского самоуправления, принцип субсидиарности, собрание судей, Высший совет юстиции.

Pasenyuk O. Plenary of judicial self-government — pledge of its consistent development. In the article the question of judicial self-government nature, functions and institutional structure is investigated. The author grounds the statements that judicial self-government sphere includes: participation in formation of state judicial policy, organizing of executing of all judicial functions, among them organizing of providing, excepting functions ascribed to the competence of other branches of power or judicial system bodies (in particular High Council of Justice). Also is suggested the conclusion that application of subsidiarity principle in judicial self-government will guarantee to meeting of judges the plenary of its competence in solution of majority questions in organising of functioning of relevant court and non-interference of judicial self-government bodies of higher level into the competence of meeting of judges.

Key words: judicial self-government, plenary of judicial self-government, principle of subsidiarity, meeting of judges, High Council of Justice.

Конституційні гарантії прав людини і громадянина: напрями удосконалення

П. Рабінович

академік НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор Львівського національного університету
імені Івана Франка

У статті автор розглядає шляхи удосконалення конституційних засобів забезпечення в Україні основоположних прав людини. Наведено конкретні пропозиції з удосконалення низки статей Конституції України, що визначають права, свободи і обов'язки людини і громадянина.

Ключові слова: основоположні права людини, конституційні гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина, конституційні обов'язки громадян, статті Конституції України.

1. Вступні зауваження. Необхідність оновлення Конституції України нині визнається більшістю державних і громадських діячів, політологів і юристів. Цих позицій дотримується і нинішній Президент України Віктор Янукович¹. Щоправда, визнання такого оновлення іноді не поширюють на конституційне регулювання проблематики права, свобод і обов'язків людини і громадянина: стверджується, що оскільки воно в основному відповідає міжнародним стандартам, то й змін не потребує.

Проте погодитися з цим твердженням важко. Адже, як відомо, стан дотримання в Україні основоположних прав людини і конституційних прав громадянина, особливо прав економічних і соціальних, за висновками державних і громадських правозахисних організацій, не є задовільним. Тому, обговорюючи шляхи поліпшення такого стану, навряд чи можна заперечувати, що один з них полягає в удосконаленні саме конституційних засобів забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Крім цього, потреба в удосконаленні конституційних положень про права і свободи українських громадян диктується ще й тим, що, застосовуючи на практиці положення міжнародних договорів з прав людини, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції стикаються з проблемою суперечності між положеннями цих договорів та Основного Закону України з питань прав і свобод громадян. І хоча Конституційний Суд України та інші суди нашої держави не акцентують на таких суперечностях, проблема залишається невирішеною.

З огляду на зазначене групою фахівців, які працюють у Львівській лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Національної Академії правових наук України, на юридичному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка та у Львівському

¹ Виступ Президента України В. Януковича у Верховній Раді України // Урядовий кур'єр. — 2010. — 26 лют.

державному університеті внутрішніх справ¹, у першій половині 2008 року було розроблено й опубліковано конкретні пропозиції з удосконалення низки статей Конституції України, так чи інакше присвячених правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина². Виправданість, корисність цієї роботи пізніше була засвідчена, принаймні, такими подіями.

Відповідно до Указу Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 25 серпня 2009 року № 671/2009 Інститут стратегічних досліджень при Президентові України узагальнив пропозиції, що надійшли від громадян стосовно означеного законопроекту. Цікаво, що більшість пропозицій стосувалася саме розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (загальна їх кількість становила 1150). При цьому найчастіше вони стосувалися статті 54 щодо права на свободу творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав (149 пропозицій), статті 48 — права на гідний життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (135 пропозицій) та статті 28 — права на повагу до гідності людини, заборону катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (127 пропозицій). Доречно також зауважити, що й серед пропозицій до розділу I Конституції України «Засади конституційного ладу» (загальна кількість — 1125) найбільшу увагу привернули ті статті, в яких йдеться про права людини: стаття 13 — право власності (242 пропозиції) та стаття 22 — право на гарантованість і непорушність конституційних прав і свобод, заборона їх звуження у процесі поточного законотворення (154 пропозиції)³.

Проблеми удосконалення змісту саме розділу II Конституції України зазвичай є предметом прискіпливого аналізу у щорічних і спеціальних доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також фахівців Харківської правозахисної групи⁴.

Охарактеризуємо основні змістові напрями, за якими формувалися згадані пропозиції.

2. Посилення філософсько-правової обґрунтованості конституційних гарантій. Йдеться про більш чітке формулювання вихідних світоглядно-методологічних засад конституційного закріплення й захисту в Україні прав і свобод людини і громадянина.

По-перше, у тих статтях Конституції України, де вжито термінологічний вираз «права людини», пропонується уточнити, що йдеться саме про права *основопо-*

¹ До складу цієї групи входили: С. О. Верланов, Д. А. Гудима, С. П. Добрянський, Т. І. Дудаш, Б. О. Кирись, В. О. Навроцький, І. М. Панкевич, П. М. Рабінович, С. П. Рабінович, Л. В. Ярмол.

² *Права людини і громадянина: можливості удосконалення конституційних гарантій* // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. — Серія 1. Дослідження і реферати. — Вип. 18. — Л.: Край, 2008.

³ *Україна в 2009 році: конституційний процес і перспективи країни: Біла книга державної політики.* — К., 2009.

⁴ Див., напр.: Захаров Е. Пропозиції щодо змін до другого і третього розділів Конституції України // Права людини: Інформаційний бюлетень Харківської правозахисної групи. — 2008. — № 7. — С. 2–7; Речицький В. Права людини. Модель для нової Конституції України. — Х., 2009. — С. 15–49.

ложні (частина третя статті 8, стаття 21, пункт 1 частини першої статті 92). У доктрині такі права, як відомо, нерідко ще називають природними. Проте останній термін можна розуміти не тільки як права «соціально-природні», тобто які об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства, а й такі, що зумовлені суто біологічною природою людини. Однак таке розуміння «природності» прав людини, яке ще іноді можна зустріти у вітчизняній літературі¹, видається помилковим, і не в останню чергу тому, що його можливі негативні соціальні наслідки історія людства продемонструвала надто переконливо. Показово, між іншим, що у жодному міжнародно-правовому акті прикметник «природні» («природжені») щодо прав людини не вживається.

По-друге, видається правильним більш рельєфно відобразити значущість гідності людини як основи, фундаменту усієї системи її основоположних прав і свобод, включивши це положення до частини першої статті 21 Конституції України.

І по-третє, пропонується включити до статті 21 Основного Закону принципово важливе положення про єдність усіх груп й усіх «поколінь» основоположних і конституційних прав і свобод людини. Цю додаткову (другу) частину означеної статті слід викласти у такій редакції: *«Усі основоположні права і свободи людини є універсальними, неподільними, взаємозалежними, взаємопов'язаними, невідчужуваними та непорушними»*².

3. Універсалізація основоположних прав полягає у підвищенні рівня всезагальності основоположних прав і свобод людини, закріплених у Конституції України. Задля цього необхідно послідовніше й точніше відобразити відповідність закріплених в Основному Законі прав і свобод міжнародним стандартам.

Цей напрям реалізується, по-перше, через включення до тексту Конституції нових, додаткових прав і свобод, які у ній взагалі не згадані, хоча й закріплені у тих міжнародних договорах, які нині вже ратифіковані Україною. Пропонується викласти частину першу статті 51 Конституції України у такій редакції: *«Кожна людина має право на сім'ю та на повагу до її особистого і сімейного життя»*, а частину першу статті 55 — у такий спосіб: *«Кожен має право на ефективний державний захист його прав і свобод»*. Такі формулювання повніше й точніше відтворюють положення відповідно статті 8 і статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція).

Частину другу статті 43 Конституції України потрібно сформулювати у такий спосіб, щоб її редакція збігалася з пунктом 1 статті 1 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (далі — Хартія), яку було ратифіковано Верховною Радою України у 2006 році. Тоді відповідне конституційне положення звучатиме так: *«Держава зобов'язана забезпечувати та підтримувати якомога вищий і стабільніший рівень зайнятості, прагнучи досягнення повної зайнятості її грома-*

¹ Див., напр.: *Середа О. О.* Щодо питання природності природних прав людини: теоретичний аспект // *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення* (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення). — Л., 2008. — С. 284–288.

² У цій та в інших статтях Конституції України, текст яких наводиться далі, пропонувані зміни й доповнення подаються курсивом.

дян». Частину ж першу статті 47 Конституції України пропонується (відповідно до пункту 1 статті 31 Хартії) викласти у такій редакції: *«Кожна людина має право на житло достатнього рівня. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду»*. Ні Конвенція, ні Хартія перед їх ратифікацією не подавалися до Конституційного Суду України, аби він дав висновок про їх відповідність Конституції України (або, навпаки, про відповідність останньої цим міжнародним актам). Однак між Конституцією та названими міжнародними договорами повної відповідності у цьому аспекті немає.

По-друге, відповідно до ратифікованої Україною Віденської конвенції про право міжнародних договорів держава має надавати пріоритетне значення у своїй правовій системі не тільки ратифікованим нею міжнародно-правовим актам, а й практиці їх застосування тими міжнародними органами, юрисдикція яких визнана державою. Тому останнє принципове положення слід відтворити у частині третій (додатковій) статті 9 Конституції України, виклавши його так: *«Конституційні положення про права, свободи й обов'язки людини застосовуються відповідно до чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики їх офіційного тлумачення й застосування міжнародними органами, юрисдикція яких визнана Україною»*.

З огляду на пропоновану конституційну новелу видається доречним включити до Конституції України деякі надто важливі усталені правоположення Європейського суду з прав людини, вироблені ним у процесі тривалого застосування Конвенції. Насамперед, частину третю статті 64 Основного Закону пропонується сформулювати так: *«Будь-які заходи, що обмежують права і свободи людини і громадянина, не повинні завдавати шкоди сутності та призначенню цих прав і свобод»*. Подібні доповнення й уточнення доцільно ввести і до статті 34, частини сьомої статті 41, до статті 57 Конституції України.

Нарешті, реалізуючи розглядуваний напрям удосконалення конституційних гарантій прав людини, слід звернутися і до відповідних актів ООН, ухвалених вже після прийняття Конституції України, наприклад до Конвенції ООН про права інвалідів від 13 грудня 2006 року, Міжнародної конвенції ООН для захисту усіх осіб від насильницьких зникнень від 20 грудня 2006 року, Декларації ООН про права корінних народів від 13 вересня 2007 року, Всезагальної декларації про біоетику та права людини, ухвалену ЮНЕСКО 19 жовтня 2005 року. Вони теж здатні слугувати важливим джерелом розширення номенклатури чи уточнення формулювань основоположних прав і свобод, які заслуговують на конституційне закріплення та забезпечення.

4. Розширення змісту й обсягу прав є наступним відносно самостійним напрямом удосконалення розглядуваних гарантій.

З цією метою пропонується, зокрема, частини другу і третю статті 27 Конституції України викласти у такій редакції: *«Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Жодна людина не може бути засуджена до смертної кари або страчена. Ніхто не може зазнавати протиправного ушкодження здоров'я»*. Частину другу статті 50 Основного Закону України варто сформулювати так: *«Кожному гарантується право вільного й необмеженого доступу до інформації про стан*

довкілля, *якість житла*, предметів побуту і харчових продуктів, а також право на її поширення».

Частини першу, другу, третю статті 30 Конституції України пропонується викласти у такій редакції: «Кожному гарантується недоторканність житла та *іншого володіння*. Не допускається проникнення у житло *або інше володіння особи*, проведення в них огляду чи обшуку *або інших слідчих дій* інакше як за вмотивованим рішенням суду. У невідкладних випадках, пов'язаних із *рятуванням життя людей та майна* чи з безпосереднім переслідуванням людей, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом порядок проникнення у житло *чи інше володіння особи*, проведення в них огляду і обшуку *або інших слідчих дій*».

Зміст частин першої, другої статті 58 Конституції України пропонується розширити у такий спосіб: «Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, *котра вчинила правопорушення, або іншим чином покращують її правове становище*. Жоден не може нести відповідальність за діяння, які на час їх вчинення *не визнавалися правопорушенням*».

Змістові зміни аналогічного напрямку запропоновані й до статей 15, 23, частини першої статті 34, до статті 55, частини першої статті 60, частин першої, другої, третьої статті 62 Конституції України.

Окремо слід звернути увагу на пропозицію включити до Основного Закону вказівку на загальнодозволений підхід до державно-юридичного регулювання поведінки людей, а саме: частину другу статті 19 Конституції України викласти у такій редакції: «*Дії чи бездіяльність людини, не заборонені законами, іншими нормативно-правовими актами, є правомірними*. Ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено цими актами».

Пропозиції такого характеру не потребують спеціальних обґрунтувань: їх гуманістична праволюдінна спрямованість є очевидною.

5. Конкретизація прав. Йдеться про зниження рівня абстрактності, декларативності у конституційних формулюваннях змісту й обсягу деяких прав людини і громадянина.

Наприклад, частину першу статті 8 Конституції України доцільно подати у такій редакції: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права, *відповідно до якого в суспільстві забезпечується панування основоположних прав і свобод людини та інших осіб*». Частину першу статті 35 Основного Закону держави викласти так: «*Кожна людина має право на свободу віросповідання*. Це право включає свободу *приймати, змінювати, сповідувати релігійні переконання за своїм вибором або не сповідувати ніяких, безперешкодно вести релігійну діяльність та здобувати релігійну освіту в недержавних навчальних закладах*». Зміни аналогічного напрямку пропонується внести й до частини першої статті 47 та частини третьої статті 49 Конституції України.

Втілення таких пропозицій сприятиме створенню реальних можливостей для здійснення й захисту відповідних прав і свобод.

6. Оптимізація правообмежень. Йдеться про уточнення підстав можливих обмежень реалізації прав і свобод. Цей напрям може бути здійснений через скорочення й уточнення таких підстав.

Видається необхідним, по-перше, перелік цих підстав привести у відповідність до міжнародно-правових стандартів, по-друге, сформулювати ці підстави конкретніше, точніше, аніж це вписано у нинішньому тексті Основного Закону. Так, пропонується статтю 22 доповнити такою частиною: *«Принципи та підстави обмежування прав і свобод мають відповідати міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»,* а частину четверту статті 64 Конституції України сформулювати так: *«Обмеження прав і свобод можуть бути визнані правомірними лише за умов, якщо вони передбачені законом, мають на меті забезпечення визначених законом суспільних інтересів та є домірними такої мети».* До речі, останнє формулювання змістовно відтворює одне з усталених правоположень Європейського суду з прав людини.

У такому самому напрямі пропонується уточнити виклад частини другої статті 24, частини другої статті 32, частини другої статті 35, частини третьої статті 37, частини шостої статті 41, частини другої статті 54 Конституції України.

У цьому аспекті слід відзначити пропозицію про включення до Основного Закону посилання на таку неодмінну соціально-природну підставу обмеження реалізації прав і свобод, як необхідність досягнення збалансованості правореалізації з правами й правомірними інтересами інших суб'єктів соціуму й усього суспільства. Так, частину третю статті 22 Конституції України пропонується викласти у такій редакції: *«Права та свободи людини і громадянина мають бути справедливо збалансовані з інтересами суспільства»,* а статтю 23 — так: *«Кожна людина має право на вільний і всебічний розвиток, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, інтереси суспільства чи правомірні інтереси його груп, і має обов'язки перед суспільством та державою, які забезпечують такий розвиток».* Частина шоста статті 41 Основного Закону України мала б звучати так: *«Використання майна не може завдавати шкоди правам і свободам, інтересам суспільства чи правомірним інтересам його груп, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі».*

Слід зауважити, що розглядуваний напрям конституційного удосконалення є, можливо, найбільш значущим саме у практичному аспекті, насамперед для законодавчих та інших нормотворчих органів, а також для органу конституційної юрисдикції. Адже у *новітній історії боротьба за права людини,* які нині номінально визнаються всіма й повсюдно, *є переважно боротьбою саме за межі їх практичного здійснення.*

7. Уточнення обов'язків. Необхідно оптимізувати формулювання деяких конституційних обов'язків людини і громадянина.

По-перше, до статті 65 Конституції України пропонується додати частину такого змісту: *«Кожен зобов'язаний шанувати державні символи України».*

По-друге, що стосується обов'язку громадянина декларувати свої доходи (частина друга статті 67 Конституції України), то нині є підстави обмежити коло цих суб'єктів лише державними службовцями і членами їх сімей.

По-третє, частину третю статті 34 Основного Закону України пропонується викласти так: *«Ніхто не може бути звільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів з мотивів своїх переконань, за винятком випадків, встановлених законом».* Втім наведене положення доцільно ви-

окремити у самостійну статтю та розмістити в тій частині розділу II Конституції України, яку присвячено саме обов'язкам людини і громадянина.

8. Носії прав і обов'язків. Йдеться про уточнення, конкретизацію кола суб'єктів прав, свобод і обов'язків, передбачених Конституцією України. Цей напрям видається одним із найважливіших у зв'язку з тим, що у тексті чинної Конституції не всі назви, термінологічні позначення цих суб'єктів, точніше їх видів, відповідають їх справжньому, так би мовити, антропному статусу, антропній природі чи принципам суб'єктної (особової) чинності законодавства. Задля усунення цих недоліків і пропонується певним чином перейменувати відповідні терміно-поняття.

Для цього в основу ініційованих уточнень було покладено науково обґрунтовані значення, смисл деяких понять, котрі відображають якісно специфічні різновиди (групи) суб'єктів суспільного життя. З огляду на це терміни, що використовуються для позначення таких понять, мають вживатися у такому сенсі:

— *кожен* — будь-який суб'єкт права: фізична особа, юридична особа, об'єднання, яке не має статусу юридичної особи (громадська організація без такого статусу, територіальна громада, трудовий колектив тощо);

— *жоден* — жодний суб'єкт права: фізична особа, юридична особа, об'єднання, яке не має статусу юридичної особи (громадська організація без такого статусу, територіальна громада, трудовий колектив тощо);

— *ніхто* — жодна з фізичних осіб.

Враховуючи викладене, пропонується включити до статті 22 Конституції України ще одну частину такого змісту: *«Юридичні особи й об'єднання без такого статусу мають усі закріплені цією Конституцією права, свободи, обов'язки та їх гарантії, крім тих, котрі за своєю природою можуть належати лише людині та громадянину»*. Втім, можливо, це нове положення доречно викласти в окремій статті.

У разі прийняття наведених уточнень коло носіїв прав, свобод і обов'язків у багатьох випадках стане ширшим порівняно з визначеним у нинішньому тексті (зокрема у частинах першої, третьої статті 24; частині першої статті 36; частині першої статті 39; частині третьої статті 41; частині першої статті 46; частині п'ятій статті 53; частинах першої, другій статті 54; частині першої статті 55 Конституції України), де замість терміна «громадянин» («громадяни») вживатиметься «людина» («люди»). Водночас у деяких інших випадках таке коло, навпаки, дещо звужиться (скажімо, у частині першої статті 32; частині першої статті 33; частині першої статті 35; частинах першої, п'ятій статті 43; частині першої статті 47; частині першої статті 48; частині першої статті 49; частині другій статті 67 Конституції України, де, наприклад, замість слова «кожен» використовуватиметься термін «людина» або ж «громадянин»).

9. Посилення гарантованості прав. Мається на увазі розширення, посилення ефективності конституційних гарантій прав і свобод. Це завдання може розв'язуватися такими засобами.

По-перше, слід зазначити гарантії й у тих статтях Конституції України, де про права людини поки що взагалі не згадується. Йдеться, скажімо, про вказівку на *позитивні обов'язки держави* стосовно забезпечення здійснення нею тих чи інших прав. Так, статтю 48 Основного Закону, де закріплено право людини на

гідний життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, належить доповнити частиною другою такого змісту: *«Держава вживає необхідних заходів для забезпечення цього права, зокрема, встановлюючи мінімальний розмір заробітної плати, пенсії чи допомоги, не нижчий від прожиткового мінімуму, визначеного законом»*. Вказівку на обов'язок держави вжити заходів, необхідних для реалізації відповідного права, пропонується включити також і до частини першої статті 40, частини третьої статті 49, частини першої статті 50, статті 56, частини першої статті 57 Конституції України.

Правогарантуюче значення пропонованих доповнень вбачається у тому, що вони дають підстави у відповідних випадках оскаржувати, зокрема в судовому порядку, саме бездіяльність державних органів.

По-друге, видається необхідним розширити коло суб'єктів, конституційно зобов'язаних забезпечувати права і свободи. Частину третю статті 8 пропонується викласти у такій редакції: *«Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування для захисту конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України гарантується»*. Подібні зміни пропонується внести до статті 22, частини першої статті 24, статті 27, частини першої статті 49, частини другої статті 59 Конституції України.

По-третє, необхідно *конкретніше* сформулювати положення про гарантії прав і свобод. Частину другу статті 29 Конституції України слід викласти в такій редакції: *«Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки з підстав та в порядку, що встановлені законом»*. Подібні корективи доцільно внести до частин третьої і шостої зазначеної статті.

Сюди ж доречно додати й пропозиції стосовно поширення дії передбачених у Конституції України юридичних гарантій прав і свобод на ширше коло суспільних відносин (частини перша–третья статті 62) або ж на ширше коло суб'єктів (частина друга статті 150).

По-четверте, слід збільшити перелік видів тих юридичних актів, необхідною умовою правовості яких є їх відповідність не лише закону, а й основоположним правам людини. З огляду на це статтю 22 Конституції України пропонується доповнити такою частиною: *«Принципи та підстави обмеження прав і свобод мають відповідати міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»*, частину першу статті 60 Основного Закону держави сформулювати так: *«Жоден не зобов'язаний виконувати явно злочинні юридичні акти»*.

По-п'яте, вкрай необхідно включити до Конституції України положення про принцип законності, який є обов'язковим елементом правової держави. Адже будучи однією з фундаментальних засад державно-юридичного регулювання суспільних відносин, цей принцип у разі його неухильної реалізації становить одну з найефективніших гарантій прав і свобод. Так, частину другу статті 8 Основного Закону доцільно викласти у такій редакції: *«Конституція України, що втілює основоположні права, свободи й обов'язки людини, має найвищу юридичну силу і є основою конституційної законності. Закони та інші нормативно-правові акти*

приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». Термінопоняття «законність» пропонується вжити й у статтях 19 та 61 Конституції України.

По-шосте, з огляду на спрямованість та обсяг наведених пропозицій розглядуваного напряму необхідно розширити й саму назву розділу II Конституції України — «Права, свободи й обов'язки людини і громадянина, їх гарантії».

Доцільно також закріпити в Основному Законі принципово важливе положення про неприпустимість зловживання правами і свободами. Це положення (яким наразі пропонується доповнити статтю 68 Конституції України) доречно виділити в окрему статтю.

Обговорення і тією чи іншою мірою врахування викладених пропозицій сприятиме покращенню конституційного закріплення та посиленню захищеності в Україні прав і свобод людини і громадянина. Небезпідставність такого сподівання знайшла, зокрема, підтвердження у тому, що деякі пропозиції було імplementовано у проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 2009 року, винесений на всенародне обговорення (статті 28, 34, 37, 39, 40, 41, 66 та інші).

Крім цього, врахування зазначених пропозицій щодо вдосконалення конституційного закріплення прав і свобод громадян України у процесі конституційної реформи, підготовку до якої фактично розпочав Президент України В. Янукович, особливо актуальне у зв'язку з подальшим розвитком конституційної юстиції: запровадженням інституту конституційної скарги громадян, прийняттям закону про конституційне судочинство тощо. Очевидно, що це вплине на роль і значення Конституційного Суду України, який поступово з органу конституційного арбітражу має стати ефективним органом адміністративної юстиції.

Рабинович П. М. Конституционные гарантии прав человека и гражданина: направления усовершенствования. В статье автор рассматривает пути усовершенствования конституционных способов обеспечения в Украине основополагающих прав человека. Изложены конкретные предложения по усовершенствованию ряда статей Конституции Украины, которые определяют права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Ключевые слова: основополагающие права человека, конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина, конституционные обязанности граждан, статьи Конституции Украины.

Rabynovych P. The Constitutional Guarantees of Human and Citizen's Rights: the Ways of Improvement. In the article the author examines issues of improvement of the constitutional ways to secure and ensure the fundamental human and citizen's rights in Ukraine. Specific proposals for improvement of a number of articles of the Constitution of Ukraine, which determine human and civil rights, freedoms and duties are suggested.

Key words: fundamental human rights, the constitutional guarantees for human and citizen's rights and freedoms, the constitutional duties of citizens, articles of the Constitution of Ukraine.

Доктрина «охорони Конституції України» в період активних політичних задумів про її реформування

А. Селіванов

доктор юридичних наук, професор,
Постійний представник Верховної Ради України
в Конституційному Суді України

Автор висвітлює проблему «охорони Конституції України» у її доктринальному (науковому) розумінні, визначає поняття цієї важливої категорії у забезпеченні стабільного конституційного правопорядку, розкриває найбільш суттєві риси механізму охорони і захисту Конституції України в системі цінностей держави та суспільства.

Ключові слова: доктрина «охорони Конституції», конституціоналізм, конституційна юрисдикція, конституційна відповідальність.

За існуючого порядку організації політичної влади в державі українське суспільство сприймає ідею конституційної реформи як потенційно можливу в будь-який час. Суспільні прагнення спрямовані на подолання політичних конфліктів, економічної нестабільності, поліпшення життєвого рівня населення країни. За цих умов доля конституційних змін визначається не тільки і не стільки об'єктивними обставинами соціально-економічного характеру, скільки активністю політичних сил та їх лідерів, які прагнуть політичної першості, доступу до інститутів влади, можливостей управління ресурсами країни. Необхідно визнати, що негативні наслідки проведеної у 2004 році конституційної «модернізації» пов'язані зі зміною форми правління державою: перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської. Вольове політичне втручання в конституційний лад, запровадження нових інститутів парламентаризму (особливо коаліції парламентських фракцій) за хиткої політичної системи не сприяли прогресу в суспільному розвитку, а, скоріше, створили передумови для кризи конституціоналізму в Україні, призвели до втрати довіри народу до суб'єктів влади на всіх рівнях.

Інститут Президента за останні десять років став джерелом багатьох конституційно-правових конфліктів не лише з виконавчою владою (урядом). Особливо це проявилось, коли вперше були задіяні неконституційні засоби впливу на парламент, що призвело на той час до зниження якості його законотворчої та контрольної функцій. Політична доцільність як спосіб впливу на суспільні відносини стала домінуючою, на шкоду конституційному правопорядку, мала руйнівний характер правового нігілізму вищих посадових осіб, коли їх волевиявлення протиставлялося вимогам Конституції.

За таких умов інтерес політичних лідерів до конституційного реформування визначив задуми створення зручної для влади моделі нової Конституції України (президентський проект 2008 року), в якій головні цінності — права і свободи людини і громадянина, розвиток демократичних інститутів, громадянського суспільства, місцевого самоврядування — стали другорядними і не набули нового осмислення і наближення до реальних гарантій.

Отже, політична експансія щодо чинної Конституції України виявила відверте нехтування досягнутим у 1996 році рівнем конституціоналізації. Збереження і зміцнення конституційних принципів та конституційного ладу в Україні, перерозподіл повноважень влади політики розглядали поза зв'язком із забезпеченням її служіння народові. Заклики до змін Конституції України без аргументації вагомих причин і їх прямої історичної необхідності, за відсутності нової якісної стадії розвитку суспільства, робить їх безперспективними та позбавленими легітимності. За п'ять років президентські ініціативи конституціоналізму зводилися до декларацій і гасел на кшталт: «Десять кроків назустріч людям», видавалися укази як, наприклад, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (Указ Президента України від 15 вересня 2005 року), при цьому створена у грудні 2007 року Національна конституційна рада була скликана лише один раз і відбулася без будь-яких конструктивних і ділових пропозицій її учасників.

У сучасній Україні, де процес формування партій перебуває на початковій стадії, а політичні конфлікти, за відсутності компромісів, стають причиною напруження громадського клімату, ідея розроблення нової конституції не уявляється ефективною щодо інтересів громадянського суспільства. Запропонований напередодні закінчення терміну повноважень Президентом України В. Ющенком проект змін до Конституції України (власне, нова модель організації державної влади) фактично означає радикальну конституційну реформу. Це підтверджує можливість впливу на конституційне регулювання домінуючої політичної сили в парламенті. Вона прагне до панування і оволодіння інститутами влади (парламент, уряд, система місцевих адміністрацій, органи прокуратури та правосуддя тощо), будучи обмеженою чинними конституційними нормами, а тому має намір їх змінити, навіть оминаючи парламент (порушуючи конституційну процедуру), через національний референдум. Отже, за відсутності соціальних передумов для розроблення і прийняття нової Конституції конституційна модернізація як основний спосіб подолання суперечностей розглядається громадянським суспільством як невідворотна стадія внесення радикальних змін у державне та суспільне життя країни.

Висновок, який навряд чи може бути другорядним для розуміння конституціоналізму на основі чинної Конституції України, що повинна охоронятися від будь-яких випадкових в історичному плані посягань на її стабільність, звертає нашу увагу на політичну складову конституційного процесу. Для держави набуває особливого значення «охорона Конституції» як умова її стабільності, тому цей чинник не можна розглядати в контексті другорядних елементів, які не впливають на стабільність суспільства, політичного режиму, забезпечення прав і свобод людини, самообмеження держави. Однак це не означає, що політичні задуми про внесення змін і доповнень до чинної Конституції України слід розглядати виключно як інструмент боротьби за владу, протиставляючи їх прямій необхідності створення нових конституційних моделей у вдосконаленні державного механізму, підвищенні ефективності всіх складових режиму конституційності, правопорядку в державі. За об'єктивно назрілих соціальних перетворень не можна також довго зволікати з конституційною реформою. Зазначені обставини свідчать про

необхідність самостійного розгляду доктрини «охорони Конституції». Охорона Конституції, власне, має оберігати від впливу політичних технологій та маніпулювання громадською свідомістю, коли політичні задуми виявляються сильнішими за громадську протидію вторгненню політики в конституційну основу життя народу.

Пильна увага до доктрини «охорони Конституції України» виводить нас за межі аналізу вольових взаємозв'язків політики і права, оскільки загальновизначним для правової держави є примат права над політикою. Цей найважливіший принцип правосвідомості суспільства визначає його ставлення насамперед до Основного Закону держави, до правопорядку, до чинного права. Осмислення потреб у зміні та доповненнях до Конституції відбувається як результат відображення дійсності, накопичення досвіду «офіційно діючого державного права»¹. Доктрину «охорони Конституції» ми також бачимо як необхідний елемент правової системи в кожній конституційній державі, оскільки вона не залежить як від юридичної, так і від фактичної (реальної) конституції в рамках ціннісної орієнтації. Така теоретична позиція відомого вченого-конституціоналіста професора Т. Пряхіної підтверджується практикою розроблення конституційних реформ, затребуваних не окремими політичними силами, а суспільством, яке зацікавлене у стабільній конституції та правопорядку. При цьому доречно в системі основоположних поглядів, що визначають доктрину, виділити принцип конституційності, який відіграє роль ціннісного критерію (стандарту) для всіх суб'єктів влади. Саме конституційність переводить у практичну площину верховенство Конституції, коли приймаються закони, акти управління і судові рішення. Цим знижуються ризики використання парламентом, Президентом і урядом принципу політичної доцільності та пристосовницького ставлення до права і закону, які не повинні виходити за межі конституційних норм, особливо там, де деформуються (порушуються) права і свободи громадянина.

Охороняти Конституцію України покликані всі органи державної влади, що означає «оберігати», «негайно реагувати» на будь-які спроби неконституційного регулювання суспільних відносин. Прикладом може слугувати практика прийняття Верховною Радою України у 2008 році Постанови про затвердження її Регламенту, тричі визнаної Конституційним Судом України неконституційною, оскільки Регламент мав прийматися виключно у формі закону, як прямо зазначено в пункті 15 статті 85 Конституції України. Посягаючи на обмеження конституційних повноважень, экс-Президент України неконституційно використовував свій статус, призначаючи на адміністративні посади голів судів, заступників міністрів, що також було доктринально оцінено негативно. Конституційний Суд України ефективно застосував засоби конституційного контролю, не допустивши зловживання повноваженнями главою держави. Проблема збереження цінностей Конституції України набуває дедалі більшого значення у забезпеченні конституціоналізму в державі.

¹ *Проблемы общей теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М., 2008. — С. 391; Шульженко Ю. Л. О понятии «правовая охрана Конституции» // Гос. и право. — 2002. — № 7. — С. 5–12.*

Проте за рівнем розроблення тема «охорони Конституції» в системі знань не досягла у доктринальному вираженні властивостей цілісного вчення, а також наукової узгодженості понять, що мають юридичне значення¹. Можливо, цим пояснюється той факт, що конституційні доктрини вважають за краще говорити про «охорону Конституції» гіпотетично.

Щоб змінити ставлення до Конституції як до звичайного закону, концептуально необхідний повноцінний механізм процедур і узгоджень змін до чинної Конституції, що дасть змогу подолати практику внесення законопроектів, які суперечать структурі Конституції і нерідко навіть не узгоджені з конституційними принципами. Починаючи з 2005 року, в парламенті зареєстровано дев'ять законопроектів з явним «ухилом» змін у системі управління державою, які ігнорують установчу функцію Основного Закону. Причинами конституційного реформування виступають передвиборча кампанія в Україні, своєрідність моменту для побудови нової моделі судоустрою або скасування депутатської недоторканності тощо.

За чотирнадцять років дії Конституції України очевидним стало те, що передбачений механізм «жорсткого» проходження законопроектів про внесення змін до Основного Закону (розділ XIII) дав можливість забезпечити ефективність конституційного контролю і затвердити верховенство права, що означає введення режиму офіційної доктрини «охорони Конституції» для суб'єктів парламентської нормотворчості. За цей період з висновків Конституційного Суду України щодо законопроектів зміни до Конституції знайшли втілення тільки в 2004 році, причому виключно через політичний консенсус парламентських фракцій із Президентом України.

Позбавлена доктринальних застережень, що закладені в «охороні Конституції», проведена конституційна реформа повноважень Президента України, уряду і парламенту (було змінено 15 конституційних норм) не передбачала, наскільки серйозно надалі доведеться поступитися власною свободою рішень і створити небажану для суспільства конфліктну юрисдикцію.

З аналізу доктрини «охорони Конституції» очевидним стає те, що дослідники часто по-різному розуміють поняття «охорона» і «захист» щодо законодавчих настанов, зокрема такого джерела права, як Конституція².

Поняття «охорона» і «захист» доволі часто зустрічаються в публікаціях галузевих правових наук, що пов'язано з розглядом різних видів юридичної відповідальності, зокрема кримінального, цивільного, адміністративного характеру. Російські вчені вважають, що законодавець, наприклад, в адміністративному праві визначив «захищені» об'єкти насамперед як теоретичну сферу захисту, а охоронювані законом (публічним правом) об'єкти не підлягають захисту³. Отже, важко зрозуміти, кого з них адміністративне право «захищає», а кого

¹ Хабриева Т. Я. Доктринальное и компетентное толкование Конституции // Правоведение. — 1998. — № 1. — С. 22–34.

² Абрамова В. Н. Соотношение понятий «охрана», «защита», «гарантированность», «обеспечение прав ребенка» // Гос. и право. — 2006. — № 6. — С. 68–74.

³ Никитин А. С. К вопросу о понятиях «охрана» и «защита» в российском праве // Гос. и право. — 2006. — № 6. — С. 68–74.

«охороняє». З позиції конституційного права зазначені поняття мають глибокий сенс, оскільки стосуються Конституції, що як система норм, принципів і конституційних цінностей має позитивістське і політико-правове розуміння. Самостійне значення категорій «охорона» і «захист» створює умови додаткових гарантій і переваг з боку держави і суспільства, які у такий спосіб підкреслюють, на якому боці вони перебувають. Значення категорій «охорона» та «захист» Конституції вказує на те, що всі суб'єкти влади покликані виявляти та ініціювати усунення порушень, зокрема недотримання у правозастосовній практиці конституційних принципів, перевищення повноважень у діяльності суб'єктів права, а також інші види посягань на захищені конституційні правовідносини.

Чому виникає потреба у закликах до такої ініціативи? Це пояснюється обставинами «конституційної інтервенції», протиправним застосуванням політичної волі або прийнятих усупереч Конституції України актів вищих суб'єктів влади, що, поза сумнівом, виводить проблему охорони Конституції та її захисту на перше місце в науково-практичному плані.

Отже, у сфері конституційно-правових відносин зміст понять «охорона» і «захист» означає нормативно визначену діяльність суб'єктів, які мають владні повноваження, що передбачає розмежування цих понять за певними ознаками. По-перше, це правовий статус учасників конституційних відносин. По-друге, за правовою природою різними є предмети, які стають об'єктом відповідного механізму забезпечення недоторканності принципів, постулатів, норм, певних положень Конституції. Охорона спрямована на виключення правовими засобами будь-якого впливу на конституційний правопорядок чи конституційний режим функціонування Основного Закону з боку суб'єктів права, коли прямо застосовуються або задіяні для цього механізми реалізації його норм, а отже, усувається загроза порушень конституційного регулювання, здійснюється пряме підпорядкування всіх форм діяльності суб'єктів влади, фізичних та юридичних осіб нормам Конституції України. У таких випадках Конституція має охоронюваний імунітет і відповідні механізми захисту від політичного втручання в гарантовані конституційні права, незалежність і територіальну цілісність України (частина перша статті 157 Конституції України). Заборона на зміну Основного Закону в умовах воєнного чи надзвичайного стану є додатковим зобов'язанням держави щодо охорони Конституції України.

На відміну від «охорони» поняття «захист» конституційних відносин, що стосується всього змісту Конституції, забезпечується тоді, коли виник конфлікт різних правових інтересів, під час якого кожна сторона переконана у своїй правомірності й наполягає на захисті порушеного конституційного права. Захист як форма активного впливу конституційних норм і вимога на відхилення в нормотворчості має такі цілеспрямовані: відновлення стану справ, що був до порушення права, визнання оспорюваного акта або дій владного суб'єкта неконституційними, припинення або зміна правовідносин, незастосування судом, іншим суб'єктом державно-правових відносин акта, який суперечить Конституції й визнаний неконституційним, а також інші заходи соціального захисту.

Суб'єктами «охорони» і «захисту» Конституції є Президент України, Верховна Рада України, уряд і в усіх випадках єдиний орган конституційної юрисдикції —

Конституційний Суд України (без самостійної ініціативи визначення предмета захисту). «Захист» може здійснюватися всіма суб'єктами, на яких покладені юрисдикційні повноваження. Отже, відповідний компетентний орган приймає рішення на користь забезпечення неухильного дотримання (виконання) Конституції України незалежно від суб'єкта реалізації її вимог.

Слід підкреслити, що для «охорони» Конституції застосовується механізм санкції конституційної відповідальності у вигляді відповідних вимог (попереджень) уповноважених суб'єктів публічної влади. Зауважимо, що у такому разі не можна вказувати на будь-які деліктні відносини, оскільки охоронювані об'єкти конституційного ладу не розглядаються як види галузевої, а тільки політичної відповідальності, що є загальновизнаною обставиною неюридичного характеру.

Для «захисту» Конституції України застосовуються всі способи, визначені за колом осіб, правомочних здійснювати цю правову діяльність, включаючи громадян і юридичних осіб. У рамках вирішення спорів «про захист Конституції» не розглядаються конкретні правопорушення, не визначаються потерпілі, проте вони можуть з'явитися після винесення компетентним судом офіційного рішення. В Україні захист соціальних прав громадян, позбавлених виплати грошової допомоги, компенсацій із держбюджету, був відновлений двома рішеннями Конституційного Суду України, який визнав внесені нормами Закону про Держбюджет України на 2009 рік зміни до галузевих законів неконституційними. Проте, на думку судді Конституційного Суду України В. Кампа, джерелом таких спорів є «конституційний делікт», що характеризується ним як конституційне правопорушення, незважаючи на те, яким є втручання публічних органів у конституційні правовідносини, коли йдеться про спори конституційного порядку — спори про право¹.

Продовжуючи розгляд проблеми, слід керуватися тим, що законодавець має можливість захищати оспорюване право і передбачити усі можливі посягання на Конституцію України, а тому йдеться про захист законних інтересів суб'єктів, які беруть участь у процесах конституційного захисту. Сьогодні громадяни України позбавлені права на конституційну скаргу (на відміну від Конституції Російської Федерації), проте звичайним законом не можна вирішити це питання, а тому слід чекати змін до чинної Конституції.

Отже, «охорона Конституції» в доктринальному плані повинна максимально враховувати чинні й необхідні в перспективі механізми забезпечення незмінності та стабільності конституційних положень і принципів.

Розглянемо ще одну доволі актуальну й водночас складну проблему — деформацію конституційного правопорядку. Серед реалій такого небезпечного прояву теоретично розглядається здійснення «державного перевороту», який може настати в результаті застосування легального, проте нелегітимного способу зміни чинної Конституції України шляхом нового тексту системних змін до неї, і як результат — фактичної підміни легітимної Конституції. В іншому випадку дії вищих посадових осіб держави, як, наприклад, це сталося у 2006 році, спрямовуються на свідоме створення підконтрольною главі держави політичною силою конституційної кризи,

¹ Кампо В. М. До питання меж предметної компетенції у діяльності Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 1. — С. 105; 2008. — № 4. — С. 94.

хоча формально суб'єкт влади діє, застосовуючи норми Конституції, але з певним політичним наміром, спрямованим на дострокове припинення повноважень парламенту. При цьому застосовується розбалансування повноважень між інститутами влади через внесення часткових змін до тексту Основного Закону¹.

Отже, доктрина «охорони Конституції» у системі наукових категорій конституційного права повинна відображати всі можливі політико-юридичні способи конституціоналізації. Доктринально наука має змогу дати праворозуміння необхідності змін і реконструкції цілісних інститутів, представляючи сукупність наукових знань про стабільність Конституції, непорушні конституційні цінності. Тому не викликає заперечень позиція вчених, які вважають конституційну доктрину джерелом права в умовному розумінні та її значенні для розроблення надійних механізмів забезпечення такої самої стабільності, яку нині має Конституція США.

Стосовно «охорони Конституції» доктрина розрахована на професійний і громадський світогляд, і завдяки підтриманню та усвідомленню її важливості для держави доктрина стає ідеологією, яка офіційно діє в цій політико-правовій системі.

Проте немає приводу для сумнівів і завищених оцінок стосовно того, що доктрина не тотожна науці, оскільки в основі теоретичних розробок лежить вчення, аналіз і синтез знань. Доктрина, таким чином, це не ілюстрований коментар, а розвинена новелістична теорія, яка сприяє поширенню і впровадженню ідей, що становлять її зміст, відображаючи цінність Конституції України в її сучасному стані.

Нині, коли публічна влада перебуває в стані кризового синдрому, коли політика отримала тимчасові переваги над законом, доктрина «охорони Конституції України» має посісти провідне місце у збереженні конституціоналізму, конституційних принципів і цінностей щодо основних інститутів стабільного суспільства.

Селиванов А. А. Доктрина «охраны Конституции Украины» в период активных политических задумок о ее реформировании. Автор освещает проблему «охраны Конституции Украины» в ее доктринальном (научном) понимании, определяет понятие этой важной категории в обеспечении стабильного конституционного правопорядка, раскрывает наиболее существенные черты механизма охраны и защиты Конституции Украины в системе ценностей государства и общества.

Ключевые слова: доктрина «охраны Конституции», конституционализм, конституционная юрисдикция, конституционная ответственность.

Selivanov A. Doctrine of «the protection of the Constitution of Ukraine» in the period of active political plans of its reform. The author highlights the issue of «the protection of the Constitution of Ukraine» in its doctrinal (scientific) understanding, defines the notion of this important category in securing stable constitutional law order, exposes the most considerable traits of the mechanism of guarding and protection of the Constitution of Ukraine within the system of values of state and society.

Key words: doctrine of «the protection of the Constitution of Ukraine», constitutionalism, constitutional jurisdiction, constitutional responsibility.

¹ Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. — М., 2000. — С. 142–158; Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права. — Х.: Право, 2008. — С. 154–160.

Конституційні аспекти реформування кримінального процесу України

М. Маркуш

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

У статті розглянуто актуальні проблеми реформування кримінальної юстиції України та обґрунтовано необхідність дослідження нових концептуальних підходів до удосконалення кримінально-процесуального права України.

Ключові слова: конституційні засади, концепція кримінального судочинства, модель кримінального процесу України, змагальність, реформа кримінально-процесуального законодавства.

У кінці ХХ століття в Україні відбулися кардинальні зміни в політичній, економічній і соціальній сферах суспільного життя. Змінився фундаменталістський — політизований та ідеологізований підхід до класової сутності держави, який мав місце в радянській доктрині державотворення. Він був змінений на доктрину правової держави, яка виходить із пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими. Відродження української національної державності, реформування її інститутів, наповнене новими ідеологічними засадами, потребує нової філософії державознавства, а соціально-правові процеси зміни суспільства — нової наукової інтерпретації. Відмова від попередньої ідеології і засобів її реалізації змусила шукати шляхи, прийнятні для нової системи суспільних відносин, що вимагає заміни старих юридичних понять на нові.

Підходи до визначення суті держави, наведені в Основному Законі України, розкривають її як організацію влади, яка, враховуючи різноманітні інтереси громадян України, взяла на себе зобов'язання забезпечити їх збалансованість і координацію з одночасним вирішенням загальних справ суспільства. Положеннями статей 1 та 3 Конституції України встановлено базові принципи побудови держави, а саме: Україна є правовою державою; в Україні людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначені змістом і спрямованістю діяльності держави; на державу покладено обов'язок бути відповідальною перед суспільством і людиною за свою діяльність. Разом із тим зазначеними нормами-принципами ці конституційні цінності визначено основним пріоритетом держави, а її головним обов'язком — «утвердження і забезпечення прав і свобод людини».

Приписи цих норм-принципів Конституції України є головним орієнтиром діяльності держави у проведенні реформ суспільного життя, при цьому права і свободи людини та їх гарантії повинні визначати зміст та спрямованість такого реформування. В основу концепції правової держави покладено ідею створення системи гарантій особистості від втручання держави у сферу її прав і законних інтересів. Саме ця ідея має дістати конкретизацію в правовому становищі індивіда як суб'єкта суспільних відносин.

Процес становлення правової держави повинен бути взаємопов'язаний з формуванням такого методу правового регулювання кожної галузі законодавства, зокрема кримінально-процесуального, який забезпечував би інтереси особистості й обмежував можливості держави щодо їх утисків, оскільки саме на системні проблеми у сфері кримінальної юстиції України та необхідність дотримання прав людини неодноразово звертав увагу Європейський суд з прав людини¹, акцентуючи на тому, що кримінальне правосуддя повинно забезпечувати неухильне дотримання прав і свобод людини під час розслідування та розгляду кримінальних справ.

Сучасний рівень законодавчого закріплення і нормативне регулювання змагальності в кримінальному процесі не відповідає вимогам Конституції України. Чинний Кримінально-процесуальний кодекс (далі — КПК) України не чітко розкриває поняття змагальності, в багатьох принципових концептуальних питаннях не відповідає приписам Конституції України та європейським стандартам, що зумовлює необхідність приведення його у відповідність до Конституції України та вимог міжнародно-правових актів.

Спроби ухвалити новий КПК України без зміни концепції кримінального судочинства, докорінного реформування досудових стадій кримінального процесу, без створення нових стандартів та підходів до діяльності органів системи кримінальної юстиції позитивних результатів не дали, оскільки вони базувалися на збереженні старої моделі кримінального процесу, яка не відповідає принципу верховенства права².

Конституцією України визначено основні засади судочинства, зокрема рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду (пункти 2–6, 8 частини третьої статті 129). Положення цих норм мають загальний характер і повинні дістати конкретизацію у відповідному галузевому процесуальному законодавстві.

¹ *Справа «Меріт проти України»*. Страсбург, 30 березня 2004 року: Рішення: [Пер. неофіц.] // Офіційний вісник України. — 2004. — № 30. — Ч. 2. — С. 789–802; *Справа «Афанасьєв проти України»*. Страсбург, 5 квітня 2005 року: Рішення: [Пер. неофіц.] // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — С. 527–534; *Справа «Кобцев проти України»*. Страсбург, 4 квітня 2006 року: Рішення: [Пер. неофіц.] // Офіційний вісник України. — 2006. — № 30. — С. 333–340; *Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Салов проти України»* (заява № 65518/01) від 6 вересня 2005 року // Офіційний вісник України. — 2006. — № 4. — Ст. 197.

² *Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 23 червня 2001 року № 7431* // <http://www.rada.gov.ua/>; *Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 29 квітня 2003 року № 3456* // <http://www.rada.gov.ua/>; *Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 19 травня 2003 року № 3456-1* // <http://www.rada.gov.ua/>; *Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 18 листопада 2005 року* // <http://www.rada.gov.ua/>; *Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 25 травня 2006 року № 0952* // <http://www.rada.gov.ua/>; *Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 13 грудня 2007 року № 1233* // <http://www.rada.gov.ua/>.

Розвиток правосуддя в Україні повинен бути спрямований на утвердження верховенства права (стаття 8 Конституції України) через законодавчо визначені механізми: забезпечення доступності правосуддя; ефективності судового захисту; справедливої судової процедури; юридичної визначеності, однаковості судової практики і відкритості судових рішень; дотримання гарантій незалежності, безсторонності суддів. Вимога справедливої судової процедури є однією з визначальних складових верховенства права. Така процедура повинна ґрунтуватися на засадах законності, рівності сторін перед законом і судом, змагальності, диспозитивності, гласності, відкритості, посилення судового контролю за досудовим слідством та обов'язковості виконання рішень судів.

Закріплення на конституційному рівні засад, на яких повинна ґрунтуватися діяльність суду та органів досудового слідства, зумовлює необхідність кардинальних змін у формі кримінального судочинства України і запровадження принципово нового підходу до регулювання кримінально-процесуальних відносин між державними органами, що здійснюють кримінальне переслідування, і особою, яка притягається до кримінальної відповідальності, потерпілим, іншими суб'єктами кримінально-процесуальної діяльності. Зазначене вимагає глибокого теоретичного переосмислення фундаментальних кримінально-процесуальних категорій у нових політичних, правових та соціальних реаліях. До таких категорій в науці кримінального процесу належать, зокрема, змагальність, засади змагальності, змагальна модель судочинства, змагальний тип, змагальна форма, процесуальна рівність учасників кримінального процесу¹. Отже, Конституція України визначає головні орієнтири розвитку суспільства, за якими слід окреслити напрями здійснення реформування кримінально-процесуальної юстиції. Це повною мірою стосується методу кримінально-процесуального регулювання.

Відповідно до Концепції судово-правової реформи в Україні, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року, реформування кримінально-процесуального законодавства було визначено основним принципом². Концепція розвитку правосуддя в Україні на 2005–2015 роки, Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена 10 травня 2006 року Указом Президента України № 361/2006, Концепція державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні, схвалена 26 березня 2007 року Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Концепція реформування кримінальної юстиції, затверджена 8 квітня 2008 року Указом Президента України № 311/2008 (далі — Концепції) сформулювали нові пріоритети в кримінальній юстиції: судова процедура

¹ *Грошевий Ю. М.* Проблеми розвитку змагальності в кримінально-процесуальній діяльності / Матеріали наукових семінарів та «круглих столів», проведених Національною юридичною Академією правових наук України в рамках Фестивалю науки 15–16 травня 2007 року. — Х.: Право, 2001. — С. 41.

² *Відомості Верховної Ради України.* — 1992. — № 30. — Ст. 426; 1994. — № 15. — Ст. 88; 1994. — № 46. — Ст. 417; 1996. — № 30. — Ст. 141; 1997. — № 40. — Ст. 263; 2001. — № 34. — Ст. 187; 2001. — № 44. — Ст. 234; 2002. — № 46. — Ст. 343; *Офіційний вісник України.* — 2006. — № 19. — Ст. 1376; *Офіційний вісник Президента України.* — 2008. — № 12. — Ст. 486.

повинна бути заснована на засадах диспозитивності, законності, змагальності, рівності учасників процесу перед законом і судом.

У Концепціях закладено завдання реформувати процедуру та організацію досудового слідства. Пріоритетами такого реформування визначено змагальність, розширення її меж, а саме: подальший розвиток та застосування на всіх стадіях процесу змагального (арбітражного) методу правового регулювання, зокрема на стадіях досудового слідства та перегляду рішень суду; забезпечення процесуальної рівноправності сторін, яка передбачає рівність процесуальних прав, можливостей, засобів та гарантій їх реалізації, оскільки вирішальну роль у забезпеченні змагальності має обсяг та співвідношення прав сторін; позбавлення прокуратури загально-наглядових повноважень і функцій досудового слідства та функцій, наближених до правосуддя, тощо¹. В процесі провадження у кримінальних справах на кожній стадії повинні бути забезпечені основні ознаки змагального порядку побудови процесу: чітке розмежування функцій обвинувачення, захисту та вирішення справи; наявність незалежного суду — органу судочинства з чітко визначеним колом повноважень і порядком їх реалізації; процесуальна рівноправність сторін, яка є складовою змагальності, повинна бути реальною, а тому закріплення рівних процесуальних засобів і рівних процесуальних можливостей доведення переконливості своїх доказів і суджень є пріоритетом реформування всіх стадій кримінального процесу, зокрема досудового слідства та перегляду судових рішень. Саме шляхом дотримання рівності прав сторін у кримінальному процесі досягається і забезпечується ефективність змагальності, і тільки рівні можливості виконання функцій сторонами гарантують захист особи від необґрунтованого порушення прав у кримінальному судочинстві.

Зазначені в Концепціях напрями реформування кримінальної юстиції повною мірою відповідають вимогам Конституції України, європейським стандартам кримінально-процесуальної діяльності, закріпленим у Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року².

Важливий вплив на розвиток змагального кримінального процесу в Україні мають здійснити правові позиції Конституційного Суду України, висловлені, зокрема, у рішеннях від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000 у справі про право вільного вибору захисника, від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009 у справі про право на правову допомогу³.

Зазначені базові правові акти орієнтують на перегляд нормативного змісту організації та діяльності основних інститутів кримінального процесу з метою забезпечення повного захисту прав його учасників шляхом дотримання засад змагальності на всіх стадіях цього процесу, що повинно супроводжуватися досягненням справедливого балансу між сторонами у наданні розумних можливостей

¹ Концепція розвитку правосуддя в Україні на 2005–2015 роки. Центр політико-правових реформ. — К., 2005. — С. 5, 8–10, 12, 24; *Офіційний вісник України*. — 2006. — № 19. — Ст. 1376; *Офіційний вісник Президента України*. — 2008. — № 12. — Ст. 486.

² *Відомості Верховної Ради України*. — 1997. — № 40. — Ст. 263; 1999. — № 22–23. — Ст. 197; 2005. — № 3. — Ст. 76; 2006. — № 26. — Ст. 216.

³ *Вісник Конституційного Суду України*. — 2000. — № 5. — С. 24–30; *Вісник Конституційного Суду України*. — 2009. — № 6. — С. 32–37.

здійснювати свої процесуальні функції та створенні умов, які не ставлять одну зі сторін у не вигідне становище стосовно протилежної сторони. Тому розширення меж змагальності в кримінальному процесі України виражає суть правової реформи в цій галузі права.

Змагальність як правове явище — її принцип, засада, модель, тип, форма процесу — недостатньо досліджена в доктрині українського кримінального процесу. Значення і роль її в кримінальному процесі досліджували як дореволюційні, так і сучасні вітчизняні та зарубіжні вчені-процесуалісти, зокрема: М. Алексєєв, Ю. Алєнін, С. Альперт, В. Басков, А. Барабаш, В. Божьєв, О. Бойков, Т. Варфоломєєва, М. Видря, Ю. Грошевий, П. Давидов, В. Даєв, І. Демидов, Т. Добровольська, П. Елькінд, В. Зеленецький, К. Калиновський, О. Капліна, М. Ковтун, Ю. Корєневський, О. Ларін, Т. Лотиш, В. Лукашевич, П. Лупинська, О. Макаркин, В. Маляренко, Ю. Мещеряков, М. Михеєнко, Т. Мірошніченко, В. Молдован, Т. Морщакова, Я. Мотовиловкер, В. Нажимов, В. Нор, І. Перлов, І. Петрухін, М. Полянський, Р. Рахунєв, А. Рівлін, В. Савицький, М. Салтевський, О. Смирнов, Ю. Стецовський, М. Строгович, В. Тєртишник, В. Тищенко, І. Фойницький, Г. Чангулі, М. Чельцов-Бєбутов, Ю. Шемшученко, С. Шестакова, В. Шибіко, М. Шифман, М. Якуб та інші.

Однак, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, невирішеними залишилися проблеми щодо нормативного наповнення змісту змагальності, її ролі як засади — основи, підвалини моделі, форми кримінального процесу в Україні та організації кримінально-процесуальної діяльності на різних стадіях процесу; визначення напрямів розвитку змагальних засад; нормативного закріплення гарантій реалізації принципу змагальності в усіх стадіях судочинства. Не достатньо вивченими та вирішеними сьогодні залишаються проблеми визначення процесуального статусу суду як органу здійснення правосуддя у кримінальних справах, його дискреційних повноважень. Нового нормативного визначення потребує процесуальний статус захисника з уточненням його функції на всіх стадіях процесу; вимагає дослідження і переосмислення роль слідчого судді, його статусу та вирішення законодавчої проблеми щодо введення його як самостійного суб'єкта у вітчизняний кримінальний процес. Потребує глибокого теоретичного дослідження та законодавчого вирішення проблема розширення прав потерпілого.

Комплексний характер реформ, зумовлених вимогами Конституції України, що відбуваються у суспільстві на забезпечення її положень, породжує необхідність проведення науково-теоретичних досліджень, пов'язаних із формуванням принципово нових підходів до удосконалення окремих галузей права, зокрема кримінально-процесуального права України.

Метою вироблення шляхів реформування кримінально-процесуального законодавства є створення в Україні моделі кримінального процесу, яка дозволила б забезпечити ефективність судочинства на такому рівні захищеності його учасників, який виключав би можливість незаконного і необґрунтованого обмеження їх конституційних прав і свобод на всіх стадіях процесу¹. Пріоритетними в цьому

¹ Зеленецький В. С. Дослідче провадження про вчинений злочин: Наук.-практ. посіб. — Х.: Право, 2009. — С. 67–69; Макаркин А. И. Составительность на предварительном следствии. — СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. — 265 с.

напрямі є збалансованість суспільних інтересів та інтересів індивіда, визначення виключно законом меж та виняткових умов втручання державних органів у приватне життя громадян, які залучаються до участі у кримінальному процесі, де права та інтереси окремої людини набувають публічного характеру, тому що Конституцією України їх віднесено до категорії найвищої соціальної цінності. Отже, здійснення правової реформи вимагає створення удосконаленого механізму правової та соціальної захищеності особистості в кримінальному процесі України.

Вирішення цих пріоритетних завдань кримінально-процесуальною доктриною пов'язане з удосконаленням нормативного регулювання процесуальної діяльності на стадії досудового слідства¹, оскільки саме на цьому етапі закладається доказова база у кримінальній справі, на основі якої суд повинен встановити обставини справи і ухвалити єдине правильне і справедливе рішення. Укріпленню надійності системи доказування в кримінальному судочинстві повинні слугувати законодавчі новели, спрямовані на нормативне закріплення змагальної моделі кримінального процесу та підвищення ефективності його змагальної форми.

Повною мірою вимогам правової держави відповідає регулювання кримінально-процесуальних відносин методом змагальності і відповідно змагальна модель і форма процесу². Вимогу організації кримінального процесу в змагальній формі закріплено у статті 129 Конституції України. Вона повинна бути конкретизована в кримінально-процесуальному законодавстві. При виборі (визначенні) напрямів розвитку змагальності виникає потреба у виборі конкретного різновиду змагальної форми кримінального процесу. Тому слід акцентувати на особливостях існуючих процесуальних інститутів, обумовлених специфікою української правової системи, зокрема на тому, що характерною рисою українського кримінального процесу є його публічність. Крім того, варто враховувати неоднорідність кримінального судочинства з погляду не лише процесуальних функцій суб'єктів кримінального процесу, а й змісту, який включає в себе пізнання фактичних обставин справи, їх юридичну оцінку і логічне доказування (доведення).

Удосконалення механізму здійснення кримінального судочинства, закріплення гарантій, спрямованих на забезпечення прав і законних інтересів його учасників, не можливе без прийняття нового КПК України³, концепція якого має базу-

¹ *Басай В. Д., Ковальчук С. О.* Сучасний стан закріплення принципу змагальності сторін кримінального судочинства та перспективи удосконалення його змісту // Українське правосуддя: здобутки та перспективи: Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф., 16 травня 2008 року. — Чернівці: Рута, 2008. — С. 307–312; *Хоматов Ю. В.* Розвиток змагальних засад у судових процедурах досудового слідства // Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 14 травня 2010 року / Ред. колегія: В. В. Сташис (голов. ред.) та ін. — Х.: Одиссей, 2010. — С. 236–239; *Топчій В.* Шляхи реформування кримінального судочинства України // Вісник Академії правових наук України. — 2010. — № 3. — С. 239–248.

² *Шестакова С. Д.* Составительность уголовного процесса. — СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. — С. 8.

³ *Тенденції на зменшення скарг на жорстоке поведіння не спостерігається* // Євробюлетень. — 2011. — № 1. — С. 10–11; *Савонюк Р. Ю.* Кримінально-процесуальний кодекс України: структура, зміст й особливості розвитку // http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Kyuv/2009_1/1-5/27.pdf.

ватися на конституційних засадах та міжнародно-правових стандартах, обов'язок дотримання яких взяла на себе держава. Новий проект КПК України повинен проголосити основним призначенням кримінального судочинства захист прав і інтересів особи, яка постраждала від злочинних посягань, захист громадян від необґрунтованого кримінального переслідування і притягнення до кримінальної відповідальності.

В умовах правової та адміністративної реформ в Україні, зокрема реформування кримінальної юстиції, глибоких інтеграційних процесів¹ у науці кримінального процесу проблема дослідження змагальності, змагальних засад, змагальної моделі, змагальної форми набуває особливої актуальності і значущості. Вкрай потрібні поступові кількісні й якісні зміни кримінального процесу, перетворення його у змагальний, зокрема за рахунок розвитку змагальних начал на всіх стадіях. Це значною мірою належить до подальшого розвитку змагальності, засад змагальності як правового інституту, теоретичні, практичні, організаційні і моральні основи якого потребують глибокого дослідження та переосмислення відповідно до духу і вимог часу.

Актуальність дослідження та вирішення цієї проблеми дедалі більше загострюється у зв'язку з тим, що над новим КПК України до цього часу не завершено роботу. Результати наукового дослідження, здійсненого в межах цієї роботи, мають відіграти ключову роль у визначенні ідеології нового КПК України та можуть бути використані як доктринальна основа (найважливіші вихідні положення) у розробленні його проекту, в основу якого повинні бути покладені модель змагального процесу та змагальний метод урегулювання правовідносин, що виникають на всіх стадіях кримінального процесу.

Результатом наукового дослідження проблем реформування кримінальної юстиції має стати створення якісно нової сучасної, всебічно обґрунтованої доктрини змагального кримінального процесу в Україні, що слугуватиме науково-теоретичним фундаментом реформування вітчизняного кримінально-процесуального законодавства². Концептуальний підхід побудови та розвитку кримінального процесу в Україні на змагальних засадах повинен знайти своє застосування в редакції нового проекту КПК України. Без застосування правової доктрини (доктринальних положень) у правотворчій, зокрема у законодавчій практиці при розробленні проекту нового КПК України, неможливо досягнути позитивного результату щодо його прийняття. Саме доктрина (доктринальні положення) завдяки своїй авторитетності, аргументованості, впливовості, науковій достовірності та переконливості повинна відігравати ключову роль у побудові якісно нових підходів до вирішення проблем у сфері кримінально-процесуальних правовідносин і бути ідейною основою, стрижнем, визначальним елементом перетворень (реформування) кримінально-процесуального законодавства. Засади

¹ *Портнов А. В.* Переворот без революції // Дзеркало тижня. — 2010. — № 30(810). — 21–27 серп. — С. 3; *Коваленко В. В.* Нагальні проблеми реформування правоохоронних органів // Юридичний вісник України. — 2010. — № 33(789). — 14–20 серп. — С. 4.

² *Бошно С. В.* Прецедент, закон и доктрина (опыт социолого-юридического исследования) // Государство и право. — 2007. — № 4. — С. 76.

таких перетворень мають бути зрозумілими як для теоретиків, так і для законодавця.

Маркуш М. А. Конституционные аспекты реформирования уголовного процесса Украины. В статье рассмотрены актуальные проблемы реформирования уголовной юстиции Украины, аргументируется необходимость исследования новых концептуальных подходов к совершенствованию уголовно-процессуального права Украины.

Ключевые слова: конституционные основы, концепция уголовного судопроизводства, модель уголовного процесса Украины, состязательность, реформа уголовно-процессуального законодательства.

Markush M. The constitutional aspects of reforming of the criminal process of Ukraine. The article deals with current issues of the reform of criminal justice in Ukraine; the necessity to research new concept approaches towards improvement of criminal procedural law of Ukraine is substantiated.

Key words: constitutional foundations, concept of criminal proceedings, model of criminal process in Ukraine, competitiveness, reform of the criminal procedural legislation.

Принцип пропорційності у практиці Конституційного Суду України

Ю. Євтошук

головний консультант Управління правової експертизи
Секретаріату Конституційного Суду України

У статті обґрунтовується необхідність застосування принципу пропорційності органами конституційної юрисдикції при розгляді справ, пов'язаних з обмеженням прав людини, та аналізується практика Конституційного Суду України щодо використання зазначеного принципу.

Ключові слова: верховенство права, справедливість, принцип пропорційності, Конституційний Суд України.

Пропорційність — це середина,
і справедливе полягає в пропорційності...
Аристотель

Нині в українській юридичній науці ще немає ґрунтовних досліджень принципу пропорційності. Серед зарубіжних науковців цьому питанню приділяють увагу Т. Хартлі і Б. Шлоер¹. Вітчизняні дослідники, зокрема М. Козюбра, А. Заєць, П. Рабінович, О. Бекетов, С. Шевчук, С. Погребняк та інші, згадують принцип пропорційності у своїх роботах у контексті дослідження проблем прав людини, правової держави, верховенства права (порівняльного права)². Питання застосування принципу пропорційності Конституційним Судом України залишається не повною мірою дослідженим.

Конституційний Суд України зобов'язаний у своїй діяльності дотримуватися принципу верховенства права та враховувати міжнародні (зокрема європейські) стандарти щодо застосування принципу пропорційності. Останній є однією з вимог верховенства права і має істотне значення для судочинства, у тому числі для

¹ Хартлі Т. К. Основи права Європейського Співтовариства. — М., 1998. — С. 161; Шлоер Б. Принцип адекватності в європейському та українському публічному праві // Український правовий часопис. — 2003. — № 3(8). — С. 3–27.

² Див.: Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової позиції. — К.: Реферат, 2007; Погребняк С. Основні вимоги, що впливають з принципу верховенства права // Вісник Академії правових наук України. — 2007. — № 4. — С. 48; Бекетов О. Дотримання принципу пропорційності як обов'язкова умова гармонізації правової системи України з європейськими міжнародно-правовими стандартами // Український часопис міжнародного права. — 2003. — № 2. — С. 95–98; Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 24–33; Рабінович П. М., Панкевич І. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти) // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. — Серія І. Дослідження і реферати. — Вип. 3. — Л.: Астрон, 2001; Мармазов В. Є., Пушкар П. В. Захист прав та майнових інтересів у Європейському суді з прав людини. — К.: Юридична книга, 2001. — С. 37; Заєць А. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. — К.: Парламентське видавництво, 1999. — С. 100–108.

конституційного судочинства. Принцип пропорційності, на відміну від інших загальноправових принципів, спрямований безпосередньо на визначення необхідності втручання державних органів у права та свободи осіб, ступеня такого втручання і має на меті захист прав та свобод від надмірного правообмеження.

На жаль, Конституція та закони України не містять принципу пропорційності, а практика використання Конституційним Судом України цього принципу не має системного характеру. Однак часто саме питання правообмежень різного характеру потребують оцінки Конституційного Суду України на відповідність Основному Закону України та стають об'єктом конституційного контролю. Обмеження прав та свобод повинні відповідати принципу пропорційності, оскільки від цього значною мірою залежить їх правомірність у цілому. Надмірні правообмеження, які не відповідають принципу пропорційності, ставлять під сумнів не лише утвердження основних прав людини, а й реалізацію принципу верховенства права загалом.

Конституційне правосуддя в Україні здійснює Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції. Його основні функції визначені Конституцією України: вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і надання офіційного тлумачення Конституції України та законів України (стаття 147 Конституції України).

У своїй діяльності Конституційний Суд України зобов'язаний дотримуватися принципу верховенства права, що впливає з частини першої статті 8 Конституції України та статті 4 Закону України «Про Конституційний Суд України»¹. На необхідності дотримання принципу верховенства права судами при здійсненні судочинства наголошено і у Законі України «Про судоустрій і статус суддів»² (стаття 2, частина перша статті 47, частина перша статті 55); верховенство права визначається одним із принципів правосуддя у Кодексі адміністративного судочинства України (стаття 7).

Отже, законодавчо принцип верховенства права визнається одним з основних принципів судочинства, зокрема конституційного.

Дотримання Конституційним Судом України принципу верховенства права, який є фундаментальним щодо інших принципів права, визначає ефективність конституційного правосуддя, а отже, і захист самої Конституції України та закріплених нею правових цінностей, зокрема основних прав та свобод людини.

Зараз в Україні тривають жваві дискусії з питань розуміння і трактування принципу верховенства права, однак його зміст, як з теоретичного, так і з практичного боку, дотепер залишається невизначеним. Така ситуація пов'язана з тим, що «багатоманітність граней, аспектів цього принципу не дозволяє втиснути його в рамки будь-якої юридичної дефініції»³.

¹ Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

² Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900.

³ Козюбра М. І. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика // Українське право. — № 1. — 2006. — С. 15.

Професор М. Козюбра констатує існування в теорії юридичної науки чотирьох основних підходів до трактування верховенства права та водночас вказує на їх вразливість:

1) ототожнення принципу верховенства права з принципом верховенства закону у вузькому його значенні, тобто як акта законодавчого органу;

2) верховенство права тлумачиться як верховенство всіх нормативно-правових актів;

3) фактичне ототожнення верховенства права з верховенством розуму і справедливості (здебільшого це позиція представників філософії права);

4) верховенство права розуміється як пріоритет загальновизначених принципів і норм міжнародного права перед національним законодавством¹.

Конституційний Суд України у Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) виклав правову позицію щодо розуміння принципу верховенства права як панування права в суспільстві та пов'язав його з ідеологією справедливості, ідеєю права, що значною мірою дістала відображення в Конституції України: «Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права»².

Безперечно, «справедливість» органічно пов'язана з принципом верховенства права, однак «не варто абсолютизувати категорію справедливості у трактуванні принципу верховенства права»³. Верховенство права є доволі абстрактною категорією, яка може реалізовуватися лише у поєднанні з фундаментальними правами людини, у зв'язку з конкретною правовою ситуацією. Адже незалежно від можливої різноманітності визначень принципу верховенства права слушним є те, що «принцип верховенства права може досягти свого призначення — набувати визначального значення у відносинах між усіма учасниками суспільного життя — насамперед у відносинах між людиною і державною владою, тоді, коли право нерозривно пов'язується з людиною, розглядається як гарантія нормального способу людського співжиття»⁴.

Універсальність та всеосяжність принципу верховенства права зумовлює необхідність дослідження його змісту через відповідні складові цього принципу, однією з яких є принцип пропорційності. Зв'язок цього елемента з принципом верховенства права проявляється через фундаментальні права людини.

¹ Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 25.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 5. — С. 38.

³ Козюбра М. І. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика // Українське право. — 2006. — № 1. — С. 19.

⁴ Козюбра М. І. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 28.

Діяльність державних органів повинна здійснюватись із дотриманням невідчужуваних, основних прав людини, має бути спрямована на забезпечення цих прав та їх захист, що є однією з умов реалізації принципу верховенства права. Правомірність такої діяльності залежить, зокрема, від дотримання принципу пропорційності, який визначає міру можливого втручання у права та свободи людини, тим самим забезпечуючи їх захист від надмірного державного впливу.

Принцип пропорційності зазвичай пов'язується зі справедливістю, яка є складною та багатогранною категорією. Ще Аристотель поєднував розподільчу справедливість із категорією «пропорційності» і зазначав, що «справедливе є щось пропорційне. Пропорційність — це середина, і справедливе полягає в пропорційності»¹.

З часом ідею пропорційності було втілено у принцип пропорційності, сформований практикою Федерального Конституційного Суду Німеччини (який ще у 1965 році в одному зі своїх рішень визначив його неписаним конституційним принципом, який походить з принципу верховенства права)² та Європейського суду з прав людини. Цей принцип полягає у пропорційно обґрунтованому співвідношенні між метою обмеження певного права людини і засобами, що використовуються державою для такого обмеження. Його призначення насамперед виявляється у стримуванні втручання держави у права людини та збалансуванні публічних і приватних інтересів, внаслідок чого обмеження прав людини державними органами заради відповідного публічного інтересу повинно бути виправдано, а міра цих обмежень має бути необхідною та обґрунтованою³.

На сьогодні сутність принципу пропорційності практично визначено у діяльності органів конституційної юрисдикції країн, що є найближчими сусідами України, зокрема Конституційного Суду Російської Федерації, Конституційного Суду Республіки Білорусь, Конституційного Суду Молдови. Ухвалення конституційними судами рішень з урахуванням принципу пропорційності відповідає ustalеній міжнародній практиці. Як зазначає С. Шевчук, «правовою основою для визначення неконституційності державних правових актів щодо їх змісту є доктрина належної правової процедури у країнах, що належать до англосаксонської правової системи, або її еквівалент — доктрина пропорційності у країнах континентальної Європи»⁴.

В Україні основним завданням конституційного судочинства є абстрагований від конкретних правовідносин контроль за відповідністю Конституції України правових актів вищих органів держави. У результаті такого контролю Конституційний Суд України часто стикається з проблемою правомірності обмеження прав людини законодавчими положеннями, що оспоруються на предмет їх відповідності Конституції України (наприклад, введення такими положеннями надмірних подат-

¹ Аристотель. Нікомахова етика / Пер. В. Ставнюк. — К.: Аквілон-Плюс, 2002. — С. 201–202.

² Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. — К.: Реферат, 2007. — С. 479.

³ Зінченко Ю. О. Історія становлення принципу пропорційності // Держава і право: 36. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. — К., 2009. — Вип. 46. — С. 83–88.

⁴ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. — Х.: Консум, 2002. — С. 60.

кових тягарів, зменшення державних асигнувань на соціальні потреби, встановлення заходів кримінальної відповідальності, що не відповідають тяжкості вчиненого злочину, інше надмірне обмеження прав осіб або порушення шляхом запровадження державними органами певних заходів балансу між приватним та публічним інтересом). Також Конституційний Суд України може вирішувати питання щодо правомірності правообмеження при здійсненні офіційного тлумачення законодавчих положень. За таких обставин принцип пропорційності має набувати вирішального значення при ухваленні рішень Конституційним Судом України та їх мотивуванні. В іншому випадку ставиться під сумнів захист конституційних прав людини та суспільного блага у цілому, а отже, і втілення в життя принципу верховенства права.

Як зазначалося, принцип пропорційності не знайшов свого закріплення у Конституції та законах України, хоча на необхідності цього наголошувала Венеціанська комісія у Висновку до Конституції України. У ньому йдеться про те, що принцип пропорційності не відтворено в Основному Законі України, а оскільки обмеження, які допускаються окремими статтями Конституції, наприклад, на свободу думки і слова (частина третя статті 34), визначено у доволі загальних рисах, потрібно, щоб Конституційний Суд України при їх інтерпретації враховував принцип пропорційності¹. На необхідність використання цього принципу Венеціанська комісія ще раз звернула увагу у Висновку «Про конституційну ситуацію в Україні» і зазначила, що остаточне рішення Суду має ґрунтуватися на критерії пропорційності, відповідно до якого вимога дотримання конституційності має бути збалансованою щодо негативних наслідків скасування конституційних змін².

З урахуванням викладеного слушно видається позиція судді Конституційного Суду України Ю. Бауліна, який зауважив, що хоча деякі принципи в Конституції України прямо не зазначені, це не свідчить про те, що вони не можуть бути виведені Судом шляхом аналізу норм Конституції, основ конституційного устрою. Це стосується, зокрема, принципів «співмірності» та «пропорційності». На його думку, першою конституційною цінністю є непорушність прав та свобод особи у поєднанні зі справедливістю та співмірністю³.

Отже, невизначеність принципу пропорційності Конституцією та законами України не заважає його конкретному відтворенню в окремих рішеннях Конституційного Суду України при обґрунтуванні неконституційності відповідних законодавчих положень чи їх офіційному тлумаченні, що, безперечно, є позитивним кроком на шляху до утвердження України як демократичної, правової держави.

¹ *Opinion on the Constitution of Ukraine*, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7–8 March 1997 // [http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF\(1997\)002-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF(1997)002-e.pdf).

² *Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine* adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17–18 December 2010) // [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)044-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)044-e.pdf).

³ Баулин Ю. Нормативное выражение конституционных ценностей и их значение в деятельности Конституционного Суда Украины // Конституционное правосудие в новом тысячелетии. — Ереван, 2008. — С. 218–219.

До того ж у країнах розвинутих демократій концепція конституційності розуміється у широкому сенсі. Тобто державні правові акти перевіряються не лише на предмет відповідності чинним конституційним нормам, а й щодо відповідності неписаним конституційним нормам і принципам (природне право, принцип справедливості та розумності тощо), які не зафіксовані у конституційному тексті, але органічно з ним пов'язані, а також конституційним цінностям та легітимним цілям конституційно-правового регулювання у суспільстві¹.

У Рішенні від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу)² Конституційний Суд України, визнаючи неконституційним законодавче положення щодо граничного віку для кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації, який не може перевищувати 65 років, зокрема вважає, що оспорювана норма є дискримінаційною щодо реалізації права на працю, ґрунтуючи свої доводи на основі принципу пропорційності. У рішенні зазначається, що мета встановлення певних відмінностей (вимог) у правовому статусі працівників повинна бути істотною, а самі відмінності (вимоги), що переслідують таку мету, мають відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими. Ні положення Закону України «Про вищу освіту», ні позиції органів державної влади щодо встановленого граничного — 65-річного — віку для кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не дають змоги визначити мету встановлення такого обмеження, але за наявності цілей, які можуть впливати із зазначеного Закону, встановлене обмеження не може бути визнане виправданим, обґрунтованим та справедливим. Принаймні є менш обтяжливі шляхи їх досягнення, ніж автоматичне безпідставне позбавлення громадян можливості брати участь у балотуванні на посаду керівника вищого навчального закладу у разі досягнення 65-річного віку.

Конституційний Суд України у Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання), обґрунтовуючи неконституційність частини першої статті 69 Кримінального кодексу України в частині, яка унеможлиблює призначення особам, що вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, керується насамперед принципом верховенства права, ідеологією справедливості та принципом пропорційності. У пункті 4.1 мотивувальної частини згаданого Рішення визначено, що «окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину. Справедливе застосування норм права — є передусім недискримінаційний підхід, неупередженість. Це означає не тільки те, що

¹ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. — Х.: Консум, 2002. — С. 8.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 28. — С. 241.

передбачений законом склад злочину та рамки покарання відповідатимуть один одному, а й те, що покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами скоєного і особою винного». Далі Конституційний Суд України наголошує, що «правова держава, вважаючи покарання передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише необхідні і зумовлені метою заходи». На його думку, «надання суду права у виняткових випадках, за наявності декількох обставин, що пом'якшують покарання, та даних про особу обвинуваченого, застосовувати норму статті 69 Кодексу і до осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, сприяло б забезпеченню пропорційності соціально виправданих цілей покарання».

В іншому своєму Рішенні від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005 (справа про податкову заставу)¹ Конституційний Суд України, зокрема, керується вимогою пропорційності, визнаючи таким, що не відповідає Конституції України, положення закону щодо поширення права податкової застави практично на всі види активів платника податків. На думку Суду, розмір податкової застави з огляду на загальні принципи права повинен відповідати сумі податкового зобов'язання, що забезпечувало б конституційну вимогу справедливості та розмірності; розмірність як елемент принципу справедливості передбачає встановлення публічно-правового обмеження розпорядження активами платника податків за несплату чи несвоєчасну сплату податкового зобов'язання та диференціювання такого обмеження залежно від розміру несплати платником податкового боргу.

Яскравим прикладом застосування Конституційним Судом України принципу пропорційності є Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 (справа про кредиторів підприємств комунальної форми власності)² щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі — Закон) стосовно обмеження вказаним положенням права комунальних підприємств на справедливий судовий розгляд. Орган конституційної юрисдикції зазначає, що для з'ясування змісту викладеного припису мають бути враховані мета його закріплення у законі та баланс конкуруючих суспільних цінностей, якими у контексті порушених у конституційному зверненні питань є принципи державної політики стосовно банкрутства щодо суб'єктів господарювання у комунальному секторі економіки та права і законні інтереси їх кредиторів.

¹ Пункт 4.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (справа про податкову заставу) від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005 // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 2. — С. 4.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2005 року № 5-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 48. — Ст. 1991.

Наводячи практику Європейського суду з прав людини, Конституційний Суд України стверджує, що для з'ясування розмірності (пропорційності) обмеження права кредиторів комунальних підприємств на справедливий судовий розгляд слід враховувати призначення інституту комунальної власності та дійсну суспільну необхідність у функціонуванні суб'єктів господарювання, заснованих на цій формі власності. Враховуючи мету наділення територіальних громад правом комунальної власності, оцінюючи співвідношення цілей державної політики з питань банкрутства щодо комунальних унітарних підприємств з обмеженням державою прав кредиторів названих підприємств на справедливий судовий розгляд, що закріплене у частині восьмій статті 5 Закону, Конституційний Суд України вважає, що це обмеження є розмірним (пропорційним) та суспільно необхідним для задоволення нагальних потреб жителів територіальних громад, які можуть отримувати відповідні комунальні послуги виключно від таких категорій підприємств. Цією нормою оптимально врівноважено права і законні інтереси жителів територіальних громад на отримання життєво необхідних послуг від комунальних унітарних підприємств, з одного боку, та права і законні інтереси кредиторів цих суб'єктів господарювання — з другого. Отже, припис частини восьмої статті 5 Закону поширюється на комунальні унітарні підприємства (пункт 3.7 мотивувальної частини).

Разом із тим єдиний орган конституційної юрисдикції зазначає, що аналіз положення частини восьмої статті 5 Закону щодо суспільної потреби в обмеженні права на справедливий судовий розгляд кредиторів господарських товариств, в яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав, показав, що з огляду на основну мету діяльності названих товариств, якою є отримання прибутку, це обмеження не є суттєво необхідним для задоволення нагальних потреб жителів відповідної територіальної громади. Отже, обмеження права на справедливий судовий розгляд не може вважатися розмірним (пропорційним) щодо кредиторів господарських товариств, в яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав, тому припис частини восьмої статті 5 Закону не поширюється на названі господарські товариства.

Принцип пропорційності застосовується Конституційним Судом України в Рішенні від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 (справа про утворення політичних партій в Україні)¹, зокрема при обґрунтуванні допустимості такого обмеження, як заборона фінансування політичних партій із джерел, визначених у статті 15 Закону України «Про політичні партії в Україні». Так, у пункті 5.1 мотивувальної частини цього Рішення Конституційний Суд України зазначає, що встановлені статтею 15 Закону обмеження, відповідно до яких не допускається фінансування політичних партій органами державної влади та місцевого самоврядування (крім випадків, зазначених законом), державними та комунальними підприємствами,

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 54. — Ст. 2183.

анонімними особами та іншими суб'єктами, насамперед закладають рівні передумови для діяльності всіх політичних партій, мають забезпечити захист прав і свобод інших людей, які не є членами цих політичних об'єднань; а обмеження у фінансуванні політичної діяльності іноземними державами, їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями, введене пунктом 3 статті 15 Закону саме в інтересах національної безпеки, повністю відповідає конституційним положенням статті 37 та нормам міжнародно-правових актів і узгоджується з принципом справедливості та розмірності, визнаного критерієм ідеології справедливості у демократичній державі.

В іншому своєму рішенні Конституційний Суд України при обґрунтуванні невідповідності положень частини шостої статті 23, що встановлює вимогу до кандидата у члени окружної, дільничної виборчої комісії проживати у межах відповідного територіального округу або міста, на території якого розташований цей округ, частини дев'ятої статті 24 Закону України «Про вибори Президента України» окремим положенням Конституції України, посилається на те, що «встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним»¹.

Водночас зауважимо, що принцип пропорційності застосовувався також в окремих думках суддів до рішень Конституційного Суду України.

Так, суддя Конституційного Суду України В. Кампо в окремій думці стосовно Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України)², не заперечуючи в цілому правовий і справедливий його характер, зазначає, що Конституційний Суд України обмежився формально-юридичним розглядом порушених у ньому питань (хоча без такого підходу їх вирішення є неможливим), залишив поза увагою деякі принципові засади державного забезпечення соціальних прав громадян. Однією з таких засад В. Кампо вважає принцип пропорційності, який у правовій державі має зумовлювати дії, зокрема, законодавчого органу у

¹ Пункт 3.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82. — Ст. 2793.

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампо В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 4. — С. 43.

сфері соціального захисту громадян, а тому законодавець, приймаючи закони щодо забезпечення соціально-економічних прав людини і громадянина, повинен дотримуватися принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, між інтересами кожної особи та держави. Однак, на його думку, приймаючи згадане Рішення, Конституційний Суд України не врахував вимоги принципу пропорційності й тому не зміг визначити свої правові позиції з цього питання.

В окремій думці стосовно Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 2009 року № 15-рп/2009 (справа про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита)¹ суддя Конституційного Суду України В. Джузь зазначив, що економічна раціональність є складовою засади розумності, яка поряд із засадами свободи, справедливості, добросовісності, рівності, розмірності (пропорційності) при обмеженні суб'єктивних прав, правової визначеності, цілеспрямованості тощо є необхідним компонентом.

Конституційний Суд України своїм Рішенням від 3 лютого 2009 року № 3-рп/2009 (справа про різницю у віці між усиновлювачем та дитиною)² визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), положення другого речення абзацу першого частини другої статті 211 Сімейного кодексу України щодо різниці у віці між усиновлювачем та дитиною. В окремій думці до цього Рішення суддя Конституційного Суду України В. Кампо виклав позицію щодо невідповідності Конституції України згаданого положення Сімейного кодексу України і вважає, зокрема, що при ухваленні цього Рішення Конституційний Суд України не врахував своїх попередніх правових позицій щодо питань вікових цензів та обмежень (у своїй практиці орган конституційної юрисдикції виходив з принципу співмірності встановлення вікових обмежень з метою, що їх обумовлює, а також врахування, крім віку, суттєвих індивідуальних якостей особи, зокрема в трудових відносинах), внаслідок чого це Рішення не повною мірою відповідає засадам верховенства права, зокрема справедливості та розумності. Як він стверджує, у Рішенні № 3-рп/2009 Конституційний Суд формує іншу судову практику, яка суттєво відрізняється від попередньої, оскільки це рішення базується на тому, що встановлення вимоги щодо різниці у віці між усиновлювачем і усиновлюваним належить до законодавчих повноважень парламенту і обумовлене відповідальністю держави за долю дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Однак, як вважає суддя В. Кампо, застосування вікових обмежень як самостійної перешкоди для усиновлення, якщо усиновлювач повністю відповідає всім іншим вимогам, висунутим чинним законодавством, не є співмірним з метою належного забезпечення прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зазначені обмеження порушують права дітей, які могли б мати батьків з числа громадян старшого віку.

Випадки застосування принципу пропорційності органом конституційної юрисдикції, як неважко переконатися, поки що мають якщо й не поодинокий, то принаймні не системний характер. Однак це лише початковий етап.

¹ Офіційний вісник України. — 2009. — № 48. — Ст. 1629.

² Офіційний вісник України. — 2009. — № 11. — Ст. 341.

Серед справ, у яких застосовується принцип пропорційності, можна назвати й Рішення від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)¹, де Конституційний Суд України, інтерпретуючи конституційне положення щодо тривалості строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, зазначає, що тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій; такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. Конституційний Суд України дійшов висновку, що визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання. Орган конституційної юрисдикції у Рішенні від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 (справа про збалансованість бюджету)² інтерпретує положення частини третьої статті 95 Конституції України — «держава прагне до збалансованості бюджету України» — у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та як її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Це свідчить про те, що Конституційний Суд України започатковує не просто звернення до відповідної термінології, а використовує вимогу пропорційності для обґрунтування своїх позицій.

Застосування принципу пропорційності у конституційному судочинстві, безперечно, заслуговує на підтримку, адже досвід переконує, що це надає необхідної доктринальної аргументації та обґрунтованості рішенням Конституційного Суду України.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — Ст. 1379.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 93. — Ст. 3088.

Евтошук Ю. О. Принцип пропорциональности в практике Конституционного Суда Украины. В статье обосновывается необходимость применения принципа пропорциональности органами конституционной юрисдикции в делах, связанных с ограничением прав человека, и анализируется практика применения Конституционным Судом Украины указанного принципа.

Ключевые слова: верховенство права, справедливость, принцип пропорциональности, Конституционный Суд Украины.

Yevtoshuk Yu. The principle of proportionality in the practice of the Constitutional Court of Ukraine. In given article necessity of application of the principle of proportionality by bodies of the constitutional jurisdiction in the issues connected with restriction of human rights is proved, and application practice by the Constitutional Court of Ukraine of the principle of proportionality is analysed.

Key words: rule of law, justice, principle of proportionality, Constitutional Court of Ukraine.

ВІТАЄМО ЮВІЛЯРІВ!



У лютому своє 60-річчя святкував суддя Конституційного Суду України **БРИНЦЕВ Василь Дмитрович** — талановитий професійний суддя, відомий вчений, кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Понад 30 років свого життя Василь Дмитрович присвятив роботі в судах загальної та конституційної юрисдикції, зробивши значний внесок у розбудову судової влади, демократичної, соціальної, правової держави, формування законодавчих засад судоустрою, судочинства та правосуддя в Україні. Серед захоплень ювіляра чільне місце посідає філософія права та історична література.

Після закінчення Харківського юридичного інституту працював суддею Київського районного народного суду міста Харкова, майже 20 років був головою Харківського обласного (апеляційного) суду.

Свої знання та досвід Бринцев В. Д. передавав студентам Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, займаючись викладацькою діяльністю. З 1995 року він — доцент, а з 2006 року — професор цього навчального закладу.

Високо оцінивши професіоналізм і принципи свого колеги, VII з'їзд суддів України у листопаді 2005 року призначив Бринцева В. Д. на відповідальну посаду судді Конституційного Суду України. Однак через непросту на той час політичну ситуацію в Україні присягу судді, як і інші новопризначені судді Конституційного Суду України, Бринцев В. Д. склав аж через рік — у серпні 2006 року.

У 2007–2010 роках Бринцев В. Д. — заступник Голови Конституційного Суду України. Цей період у його житті ознаменувався напруженою і водночас цікавою роботою в царині конституційної юрисдикції, адже до рішень Конституційного Суду прикута особлива увага всього суспільства. Своєю самовідданою державницькою працею, професійними знаннями, уважним, чуйним ставленням до людей Василь Дмитрович здобув авторитет й шану не тільки колективу Конституційного Суду, а й юридичної спільноти України.

Окрім досягнень на практичній суддівській ниві, Бринцев В. Д. є автором понад 95 наукових праць, серед яких кілька монографій, цікаві навчально-методичні видання з питань кримінального процесу, теорії доказів, організаційного забезпечення судової влади, зокрема: «Судебный контроль: теория и практика», «Місцевий суд: нормативна база, коментарі, методичні рекомендації», «Теория и практика управления судом в правовом государстве», «Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади», десятки наукових статей. На Всеукраїнських конкурсах на краще юридичне видання був неодноразово нагороджений спеціальними дипломами.

Судді Конституційного Суду України, його Секретаріат та Редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України» вітають Василя Дмитровича Бринцева з ювілеєм і щиро бажають міцного здоров'я, родинної злагоди, вагомих досягнень у професійній сфері та здійснення всіх творчих задумів!



75-річний ювілей відсвяткував суддя Конституційного Суду України у відставці **МАРТИНЕНКО Петро Федорович** — визнаний фахівець у галузях міжнародного, порівняльного та конституційного права, професор, заслужений юрист України.

За плечима Петра Федоровича — понад 48 років викладацької роботи. Після закінчення Саратовського юридичного інституту ім. Д. І. Курського був викладачем на кафедрі державного і міжнародного права цього закладу. Після захисту у 1965 році на вченій раді юридичного факультету Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка кандидатської дисертації став викладачем, а згодом і доцентом цієї кафедри. У 1971–1976 роках — доцент факультету економіки і права Національного університету Центральноафриканської Республіки, згодом — доцент, професор, заступник директора Інституту міжнародних відносин, завідувач кафедри порівняльного правознавства цього інституту.

За цей час Мартиненко П. Ф. розробив 12 нормативних і спеціальних курсів, які читає студентам провідних вищих навчальних закладів Києва. Підготував 18 кандидатів наук з конституційного та міжнародного права, політології.

Загальний науковий доробок Петра Федоровича — це понад 220 наукових і науково-методичних праць, серед яких більш ніж 12 монографій та навчальних посібників, опублікованих в Україні та за її межами (Росії, США, Канаді, Мексиці, Франції, Іспанії, Італії, Чехії, Польщі, Південній Кореї).

Мартиненко П. Ф. брав активну участь у підготовці низки законопроектів, зокрема Закону про мови в УРСР, Концепції Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав, Декларації про державний суверенітет України, Конституції України, Закону про Конституційний Суд України. За його участі розроблено Європейську конвенцію з питань громадянства в Раді Європи.

У 1996 році Указом Президента України призначений суддею Конституційного Суду України. Упродовж строку своїх повноважень був суддею-доповідачем у складних справах, зокрема щодо компетенції Рахункової палати, офіційного тлумачення статті 159 Конституції України, визнання смертної кари неконституційною, скасування ратифікації Україною Європейської хартії регіональних і міноритарних мов, скасування приєднання Верховної Ради України до Міжпарламентської асамблеї СНД та інших.

Зараз професор Мартиненко П. Ф. — декан, завідувач кафедри публічного права Міжнародного Соломонова університету, професор Академії бізнесу (м. Катовіце, Польща), входить до групи експертів з питань людського виміру при ОБСЄ, член Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентіві України.

Мартиненко П. Ф. нагороджений багатьма відзнаками, зокрема орденами «За заслуги» III та II ступенів, Почесною відзнакою Президента України, Почесною грамотою Верховної Ради України, Почесною грамотою Міністерства закордонних справ України. За підсумками 2008 року став лауреатом відзнаки Асоціації правників України — золота медаль «За честь і професійну гідність».

Судді Конституційного Суду України, його Секретаріат та Редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України» вітають Петра Федоровича Мартиненка з ювілеєм і щиро бажають міцного здоров'я, творчого довголіття та родинної злагоди, натхнення й успіхів у науковій і педагогічній діяльності.



Свій 70-річний ювілей відзначив суддя Конституційного Суду України у відставці, професор, кандидат юридичних наук **СКОМОРОХА Віктор Єгорович**.

Після закінчення у 1967 році Харківського юридичного інституту Скомороха В. Є. майже 40 років свого життя присвятив здійсненню правосуддя. З 1967 року по 1970 рік працював суддею Краснолуцького міського народного суду Луганської області. Протягом наступних шести років — суддею Луганського обласного суду. Упродовж 20 років (1976–1996 роки) — суддя судової колегії в кримінальних справах Верховного Суду України.

У вересні 1996 року на III (позачерговому) з'їзді суддів України Скомороху В. Є. було призначено суддею Конституційного Суду України. У 1999–2002 роках він обіймав посаду Голови Конституційного Суду України. Саме тоді, як згадують його колеги, найкраще розкрилися професіоналізм, порядність, чесність і принциповість ювіляра. Під час розгляду справ Віктор Єгорович обстоював принципові позиції, часто висловлював своє бачення питань, що були предметом дискусії на засіданнях Конституційного Суду, та викладав його в окремих думках. У цей період він зробив значний внесок у становлення та розвиток міжнародних відносин Конституційного Суду України, брав активну участь у підготовці і публікації актуальних статей, що друкувалися, зокрема, й у «Віснику Конституційного Суду України».

У 1999 році як Голова Конституційного Суду Скомороха В. Є. здійснив важливу місію: уперше в історії України відповідно до Основного Закону нашої держави привів до присяги Президента України Л. Кучму.

На відповідальних суддівських посадах Віктор Єгорович усі свої знання, вміння й сили віддавав добросовісному виконанню не лише професійних обов'язків судді, а й законотворчій роботі: брав участь у підготовці Концепції судової реформи в Україні, Закону про статус суддів, проекту Кримінального кодексу та ряду інших законопроектів. Віктор Єгорович є автором багатьох публікацій, особливо значущі з яких присвячені питанням розвитку українського конституціоналізму, застосуванню законодавства, захисту прав людини, зокрема: «Адміністративна реформа в Україні: потрібне законодавче забезпечення (правові аспекти поділу і розмежування влади)», «Деякі питання конституційного провадження», «Конституційний Суд України: досвід і проблеми», «Вплив консти-

туційної юстиції на розвиток українського конституціоналізму», «Практика Конституційного Суду як засіб імплементації європейських стандартів прав і свобод людини в Україні», «Окремі питання поділу влади і юрисдикція Конституційного Суду України» тощо. У 1999 році вийшли друком його кримінально-публіцистичні нариси «Пам'ять і біль», а в 2007 році — монографія «Проблеми конституційної юрисдикції в Україні».

Багаторічну роботу на ниві правосуддя гідно оцінила держава: за особливі заслуги перед українським народом Скомороху В. Є. нагороджено орденами «За заслуги» II та I ступенів, Хрестом пошани «За відродження України» II ступеня, він — номінант альманаху «Золота книга української еліти» за 2000 та 2001 роки.

Судді Конституційного Суду України, його Секретаріат та Редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України» вітають Віктора Єгоровича Скомороху з ювілеєм і щиро бажають міцного здоров'я, щастя, добробуту, подальших успіхів у його багатогранній діяльності.



Відзначив своє 75-річчя відомий український правознавець, академік НАН України, НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України, лауреат Державної премії України в галузі науки і техніки, доктор юридичних наук, професор **ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович**.

Увесь свій творчий потенціал Юрій Сергійович присвятив становленню юридичної науки й освіти в Україні, зокрема таким галузям, як теорія держави і права, конституційне, екологічне право, політологія, державне управління.

У 1970 році Шемшученко Ю. С. захистив кандидатську дисертацію і обрав новий на той час напрям наукового дослідження — екологічне право, що й визначило зміст його творчого пошуку та принесло наукове визнання. Вже у 1979 році його докторська дисертація на тему «Державне управління охороною навколишнього середовища в СРСР» та інші праці заклали фундамент теорії правової охорони навколишнього середовища. Очолювана Юрієм Сергійовичем Київська еколого-правова школа стала широко відомою як в Україні, так і за її межами. Теоретичні висновки цієї школи були покладені в основу вдосконалення екологічного законодавства й механізму його реалізації.

У 1988 році Шемшученко Ю. С. був призначений на посаду директора Інституту держави і права АН УРСР, де виявив здібності вмілого організатора юридичної науки, якому властиве відчуття нового і прогресивного. Під його керівництвом інститут значно перебудував свою роботу, особливо після проголошення незалежності України, спрямувавши наукові дослідження на розбудову української державності й правової системи України.

Юрій Сергійович Шемшученко — активний учасник конституційного процесу. Він перебував у складі Конституційної комісії Верховної Ради України і робочої

групи з розробки проекту Конституції України 1996 року, був організатором створення концепції і проекту Основного Закону, членом Комісії з підготовки змін до Конституції України та інших законопроектів, що впливають з рішень всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, Національної ради з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу тощо.

Сьогодні Юрій Сергійович — експерт Ради Європи, член Міжнародної ради з права навколишнього середовища, Комісії екологічного права Міжнародного союзу охорони природи, почесний член Інституту правових досліджень Польської академії наук, організатор та учасник багатьох національних і міжнародних наукових конгресів та симпозіумів, єдиний з українських юристів-науковців іноземний член Російської академії наук.

Академік Шемшученко Ю. С. бере активну участь у громадському житті України. Він стояв у витоків утвореної в 1991 році Української асоціації політологів і був першим її президентом. Ініціював і організував створення професійної громадської правничої організації — Спілки юристів України, яку згодом очолив.

За роки наукової діяльності Шемшученко Ю. С. опублікував понад 650 праць, серед них 14 індивідуальних і колективних монографій. Він є головним редактором понад 40 монографічних та інших праць, зокрема інститутських періодичних видань: збірників «Правова держава» та «Держава і право». Підготував 20 докторів і кандидатів юридичних наук, а Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України став провідною юридичною науковою установою, що забезпечує розробку наукових засад державо- і правотворення в Україні. Загальнодержавне значення має діяльність Шемшученка Ю. С. як голови редакційної колегії 6-томної «Юридичної енциклопедії».

Наукова і громадська діяльність Юрія Сергійовича отримала високу державну оцінку. Йому присвоєно почесне звання «Заслужений діяч науки і техніки України», нагороджено орденом князя Ярослава Мудрого V ступеня, орденом «За заслуги» III ступеня, відзначено почесними грамотами Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Судді Конституційного Суду України, його Секретаріат та Редакційна рада «Вісника Конституційного Суду України» вітають Юрія Сергійовича Шемшученка з ювілеєм і щиро бажають міцного здоров'я, довголіття, подальших досягнень на благо юридичної науки і Батьківщини.

До уваги шановних авторів!

«Вісник Конституційного Суду України» є друкованим органом Конституційного Суду України, який постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 1 липня 2010 року включено до переліку видань, публікації в яких зараховуються у разі захисту дисертації як наукові роботи.

У журналі висвітлюється діяльність Конституційного Суду України; публікуються наукові статті, повідомлення, рецензії, анотації, коментарі тощо.

Нагадуємо, що наукова стаття повинна бути актуальною, мати доктринальний характер із чітко окресленою проблематикою, містити наукові положення, розроблені особисто автором, висновки про наукове та практичне значення наукової розробки.

До статей додається: коротка анотація та ключові слова російською й англійською мовами, а також довідка про автора із зазначенням прізвища, імені та по батькові, вченого ступеня, вченого звання, місця роботи і посади, контактних телефонів, електронної пошти. Примірник рукопису підписує автор.

Разом із рукописом до редакції подається його електронна копія, записана у вигляді окремого електронного документа.

Обсяг наукової статті — 12–15 сторінок, наукового повідомлення — 5–7 сторінок машинописного тексту через півтора інтервала. Шрифт — *Peterburg*, розмір шрифту 14. Нумерація виносок — посторінкова.

Редакція залишає за собою право направляти наукові статті й повідомлення на рецензування, редагувати рукопис, скорочувати його, змінювати за погодженням з автором назву статті.

За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Подані матеріали редакція не повертає.

У разі передруку публікацій іншими виданнями посилання на «Вісник Конституційного Суду України» обов'язкове.

Запрошуємо до співпраці!

Матеріали для публікації надсилайте за адресою:
01033, м. Київ, вул. Желянська, 14, Конституційний Суд України,
редакція «Вісника Конституційного Суду України»,
e-mail: court@ccu.gov.ua
тел.: 0 (44) 238-11-54, 238-11-55

Завідувач *Відповідальний*
редакційно-видавничого відділу *секретар*
Секретаріату **К. Пігнаста**
Конституційного Суду України тел.: 0 (44) 238-11-54
С. Сидоренко e-mail: court@ccu.gov.ua
тел.: 0 (44) 238-10-32

Видавець
Видавничий Дім «Ін Юре»
Україна, 04107, Київ-107, вул. Багговутівська, 17–21
Тел./факс: 0 (44) 537-51-07
E-mail: info@inyure.kiev.ua
www.inyure.kiev.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Над випуском працювали:

Пазенко О. С.,
Решетова О. О.,
Печенюк Ю. О.,
Карташова О. Р.

Підписано до друку 16.02.2011.
Формат 70 x 100 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 8,78. Обл. вид. арк. 6,79.
Зам. № 11-191
Наклад 600
Ціна договірна

Віддруковано у **ЗАТ «ВІПОЛ»**
Україна, 03151, м. Київ, вул. Волинська, 60
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 752 від 27.12.2001 р.