

До питання про систему правової охорони Конституції України

On the issue of the Ukraine's Constitution legal protection system

О.А. Придачук

Ключові слова:

система правової охорони конституції, парламентський конституційний контроль, судовий конституційний контроль, спеціалізований конституційний контроль, неспеціалізований конституційний контроль.

Key words:

legal protection of the constitution, parliamentary constitutional control, judicial constitutional control, specialized constitutional control, unspecialized constitutional control.

Нині до здійснення правової охорони Конституції України залучені органи державної влади різного рівня: Верховна Рада України, Президент України, органи місцевого самоврядування як органи, що посередньо обираються народом і становлять перший рівень представництва; Кабінет Міністрів України, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; Рада національної безпеки та оборони України; Рахункова палата України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Конституційний Суд України; правоохоронні органи та суди загальної юрисдикції як такі, що в тому чи іншому співвідношенні призначаються органами першого рівня представництва, тому теж вважаються виразниками волі народу.

Для позначення діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення правового захисту Конституції України застосовують поняття «відомчий конституційний контроль», адже Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АРК, голови обласних адміністрацій уповноважені відмінити акти органів і посадових осіб, що їм підвідомчі, на підставі невідповідності законам і Конституції України, актам уряду та глави держави.

Суди загальної юрисдикції здійснюють як прямий, так непрямо конституційний контроль. Прямий полягає в тому, що суд загальної юрисдикції під час розгляду конкретної справи має право визнати незаконним або неконституційним рішення органу місцевого самоврядування, а також органу виконавчої влади. Такі повноваження повністю узгоджуються з принципом, закріпленим у ч. 2 ст. 124 Конституції України про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини. Правомірність вирішення судами загальної юрисдикції справ, які впливають із конституційних правовідносин, обґрунтована також Верховним Судом України (Постанова Пленуму Верховного суду «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9). Водночас суди загальної юрисдикції можуть здійснювати непрямо конституційний контроль, який проявляється в їх праві не застосовувати під час вирішення справи закони, що, на думку суду, не відповідають Основному Закону, доки це питання не буде вирішене Конституційним Судом України.

Загальний конституційний контроль здійснюють також органи системи прокуратури, які розглядаються як правозахисні органи, що сприяють охороні конституційних прав людини. Конституцією України на прокуратуру покладаються такі функції: підтримувати в суді державне обвинувачення; представляти в суді в передбачених законом випадках інтереси держави чи громадянина; наглядати за законністю дій органів, які здійснюють боротьбу проти злочинності; наглядати за дотриманням законів під час виконання рішень у кримінальному провадженні й застосування примусових заходів, що обмежують волю громадянина.

Паралельно з покладенням на державу функції гарантування прав людини таке завдання стоїть також перед органами місцевого самоврядування. Саме інститут місцевого самоврядування спроможний сприяти проявам активності громадян та на локальному рівні об'єднувати волю розрізнених груп громадян в єдиний голос для отримання суспільно корисних результатів. Лише взаємодія органів місцевого самоврядування та державних органів є передумовою ефективного здійснення народного суверенітету.

Уповноваження органів місцевого самоврядування на здійснення управління на місцевому рівні є способом обмеження державної влади, гарантованим Конституцією України. Лише народ визначає коло повноважень органів місцевого самоврядування та державної влади на основі здійснення не забороненої Конституцією України саморегуляції, що може розглядатися як спосіб здійснення народного суверенітету. Таким чином, функціонування органів місцевого самоврядування в контексті правової охорони конституції треба розглядати у двох аспектах: як одну з форм здійснення правової охорони основного закону та водночас як один із її об'єктів.

Парламент є не менш важливим суб'єктом, який здійснює правову охорону Конституції України. Будучи органом, що представляє волю та інтереси народу, парламент покликаний захищати Конституцію України як акт установчої влади, вияв волі народу. Більшість сучасних дослідників зазначають, що повноваження здійснювати правову охорону Основного Закону належать парламенту традиційно та виникають історично з ідеї верховенства парламенту. Це підтверджується усталеною практикою демократичних держав, наприклад у Нідерландах і Великобританії, де панує ідея верховенства парламенту, прийнято, що винятково парламент може вирішувати питання про узгодженість будь-якого нормативно-правового акта з конституцією.

Розглядаючи способи, за допомогою яких парламент здійснює правову охорону Конституції України, можна виділити два основні моменти: реалізація всього кола повноважень представницького органу, передбачених Конституцією України (опосередкований захист), та вжиття заходів, безпосередньо спрямованих на правову охорону Основного Закону.

Верховна Рада України здійснює правову охорону Конституції України через механізм конституційного контролю. Разом із тим доцільно до форм охорони віднести також можливість парламенту законотворчим шляхом регламентувати діяльність інших органів влади, насамперед Конституційного Суду України. Разом із тим застосування парламентом таких повноважень не завжди спрямоване безпосередньо на правову охорону, а може розглядатися як нормальна робота Верховної Ради України для вирішення інших економічних, політичних, соціальних питань, тому такі «установчі» повноваження лише опосередковано виступають інструментом правової охорони Основного Закону.

Верховна Рада України наділена широкими контрольними повноваженнями, зокрема надавати згоду на обов'язковість міжнародних договорів; припиняти достроково повноваження визначених органів; контролювати дотримання прав людини. Однак більшість науковців переконані, що саме в реалізації попереднього конституційного контролю, відповідно до Конституції України, закріплене основне завдання парламенту, адже така діяльність тісно пов'язана із законотворчою функцією. Водночас наголошують у літературі й на функції наступного конституційного контролю, мотивуючи це можливістю парламенту скасувати в будь-який момент прийнятий закон. У такому випадку варто звернути увагу на те, що невідповідність закону Конституції України – це не виняткова підстава для його скасування.

Діяльність спеціальних комітетів парламенту також спрямована на перевірку відповідності проекту закону Конституції України. Зауваження та пропозиції, які виникли під час обговорення проекту закону, підлягають розгляду на комітеті. Таким чином, комітети володіють значним впливом на текст проекту закону, зокрема, в частині його відповідності Конституції України. За результатами розгляду проекту в комітеті Верховна Рада приймає постанову. Одним із прикладів ефективного попереднього конституційного контролю, що здійснюється комітетом парламенту, може бути відхилення в 1997 р. поданого Кабінетом Міністрів України проекту постанови про внесення змін до Положення про паспорт на підставі висновку комітету з питань правової політики та судово-правової реформи про невідповідність проекту законам і Конституції України.

Для здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини в Україні Конституцією України передбачена посада Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Формально Уповноважений Верховної Ради України з прав людини контролює реалізацію засади поваги прав і свобод людини та громадянина, здійснює охорону таких прав, однак фактично діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має глибший зміст і торкається також проведення конституційного контролю. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» закріплює його повноваження на пряме й опосередковане втручання в роботу державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських організацій, політичних партій, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми їх власності для захисту прав людини або перевірки їх дотримання.

В.Є. Чіркін зазначає про здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини тільки неспеціалізованого конституційного контролю. На наш погляд, ключовим моментом є спрямованість роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на охорону прав людини, ідея непорушності яких є одним із фундаментальних принципів конституційного ладу. Таким чином, охорона прав людини безсумнівно входить до системи конституційного контролю. Враховуючи, що інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було запроваджено для зміцнення державних гарантій захисту прав людини, забезпечення їх дотримання та поваги, можна стверджувати про здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини правової охорони Основного Закону.

Серед функцій, які здійснює Глава держави, однією з найважливіших є охорона основного закону. Для гарантування державного суверенітету та територіальної цілісності Президент України покликаний забезпечувати правонаступництво, незалежність держави та національну безпеку, тому уповноважений приймати рішення про введення воєнного стану, загальну або часткову мобілізацію, якщо існує небезпека нападу, загроза незалежності держави.

У розрізі гарантування прав людини Президент України може як звертатись із законодавчими ініціативами, так і самостійно видавати укази, якими захищаються права конкретної людини або цілої групи людей, а також приймати рішення про введення в державі або в окремих місцевостях надзвичайного стану, оголошувати місцевості зонами надзвичайної екологічної ситуації в разі потреби тощо.

Для гарантування дотримання Конституції України Президент України володіє правом законодавчої ініціативи, у ході застосування якої можуть усунути невідповідності законів Конституції України, а також правом внесення законопроекту про зміни I, III та XIII розділів Конституції України й призначення всеукраїнського референдуму для затвердження змін. Крім того, Президент України володіє правом накладати вето на закони, прийняті парламентом, на підставі їх невідповідності нормативним актами Верховної Ради АРК, Конституції України чи законам України, та повертати їх на повторний розгляд (відкладальне вето). Водночас Глава держави має право призупинити дію неконституційних актів Верховної Ради АРК та Кабінету Міністрів України, звернувшись при цьому до Конституційного Суду України для перевірки їх конституційності, а також впливає на процес призначення інших органів і посадових осіб, які здійснюють правову охорону Конституції України.

Щодо права вето за Конституцією України, то застосування Президентом України цього права ґрунтується на статусі Глави держави як гаранта дотримання Конституції України. Якщо в Президента України виникають зауваження до прийнятого закону, чітко сформулювавши їх, він передає закон до Верховної Ради України. Конституцією України не закріплено конкретні підстави для накладання вето, тому Президент України може застосувати його й на підставі невідповідності Основному Закону, і в разі незгоди зі змістом проекту.

Якщо право вето Президент України може застосовувати винятково до законів, то конституційний контроль за діяльністю Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України та Кабінету Міністрів АРК Президент України може здійснювати за допомогою інших засобів. Конституція України передбачає право Президента України на зупинення актів Кабінету Міністрів України на підставі їх невідповідності Основному Закону, одночасно звертаючись до Конституційного Суду України для перевірки їх конституційності. Скасовувати акти Ради міністрів АРК Президент України може без жодних додаткових умов.

Виступаючи гарантом Конституції України, Президент України уповноважений призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України, як це передбачено ст. 156 Конституції України, а також проголошувати проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Таким чином, можна виділити три категорії повноважень Президента України у сфері правової охорони Основного Закону: повноваження превентивної природи (наприклад, право вето; призначення референдуму щодо змін Конституції України); правоприпиняючі та правовідновлювальні повноваження (скасування та зупинення дії актів, що суперечать Конституції України; припинення повноважень підвідомчих посадових осіб і мотивів порушення ними Конституції України).

Провідну роль у правовій охороні Основного Закону виконує Конституційний Суд України. Стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачає, що забезпечення верховенства Конституції України на всій території держави є одним із завдань Конституційного Суду України. Частина 2 ст. 147 Конституції України визначає способи виконання вказаного завдання: вирішення питання про від-

повідність нормативно-правових актів Конституції України та офіційне тлумачення законів і Конституції України.

Повноваження Конституційного Суду України, через які здійснюється конституційний контроль, умовно класифікуються на два види:

- загальні (перевірка нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради АРК на предмет їх відповідності Конституції України; перевірка чинних міжнародних договорів, а також міжнародних договорів, що внесені до Верховної Ради України для надання згоди на обов'язковість на предмет відповідності Конституції України). Таким чином, здійснюючи вищевказані повноваження, Конституційний Суд України безпосередньо реалізовує правову охорону Конституції України;
- спеціальні (контроль за дотриманням встановленої Конституцією України процедури усунення Президента України з посту внаслідок імпічменту; надання висновку з питання відповідності ст. ст. 157 та 158 Конституції України проекту закону про внесення змін до Конституції України; надання висновку про порушення Верховною Радою АРК законів або Конституції України). Здійснення таких повноважень також передбачає правовий захист Основного Закону, проте в дещо вужчому масштабі: охорона конституційних положень щодо процедури імпічменту Президента України, щодо внесення змін до Основного Закону, щодо обов'язковості дотримання Конституції України всіма суб'єктами, зокрема Верховною Радою АРК.

Щодо традиційного поділу контролю на абстрактний і конкретний, то Конституційний Суд України здійснює обидва види. Абстрактний проводиться безвідносно до конкретної справи, для цього достатньо подання Президента України, 45 народних депутатів, Кабінету Міністрів України чи Верховної Ради АРК (залежно від нормативного акта, що перевіряється). Конкретний контроль передбачає перевірку Конституційним Судом України закону або на основі подання Верховного Суду України, якщо виник обґрунтований сумнів у підставності застосування закону під час розгляду конкретної справи, або на основі подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, причиною якого є конкретний випадок порушення прав людини.

Якщо в межах загального судочинства під час розгляду конкретної справи виникає питання неконституційності положення закону, який застосовується до відповідних правовідносин, провадження в цій справі має бути зупинене, натомість Конституційний Суд України відкриває конституційне провадження й невідкладно розглядає справу. Незважаючи на те, що такий вид конституційного контролю є теоретично обґрунтованим, на практиці його здійснення не є ефективним, що зумовлене визнанням Верховного Суду України єдиним суб'єктом звернення із цього питання. Ненадання суду загальної юрисдикції, який, власне, розглядає справу, права на конституційне подання й запровадження посередництва Верховного Суду України є необґрунтованим, адже обмежує незалежність судів нижчих ланок та затягує процес розгляду справи. В.В. Скомороха також наголошує на недосконалості такої процедури, що зумовлено можливістю Верховного Суду України контролювати й відсіювати подання судів нижчих інстанцій та обмеження застосування прямої дії Конституції України.

Прогресивнішою є практика наділення судів загальної юрисдикції повноваженням звертатися безпосередньо до органу конституційного судочинства в таких країнах, як Литва, Російська Федерація та Федеративна Республіка Німеччина. Додатковим аргументом для запозичення такого досвіду є концепція стосовно того, що і органи конституційного судочинства, і загальні суди здійснюють судову владу.

Однак не всі дослідники дотримуються такої думки, а деякі зазначають, що лише за високого рівня розвитку правової системи загальним судам може бути надане право прямо звертатися до Конституційного Суду України. Така реформа посприє підвищенню правосвідомості громадян і виникненню в суддів усвідомлення верховенства Основного Закону.

Права людини захищаються Конституційним Судом України не лише в результаті перевірки нормативних актів на конституційність, а й шляхом офіційного тлумачення положень законів і Конституції України.

Стаття 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначає перелік суб'єктів, уповноважених вносити конституційне звернення про надання офіційного тлумачення законів або Конституції України для реалізації конституційних прав. До цього переліку входять фізичні особи (громадяни, іноземці, апатриди) та юридичні особи. Підставою для подання є факти неоднозначних застосувань конкретних норм

законів або Конституції України державними органами, у тому числі судами, що спровокувало або може спровокувати порушення прав, гарантованих Конституцією України. Фізичні та юридичні особи можуть особисто звертатися до Конституційного Суду України лише тоді, якщо вони безпосередньо зацікавлені у вирішенні окресленої проблеми, тобто неоднозначним застосуванням положень Конституції України чи закону створена загроза порушення їх конституційних прав.

Інша вимога до прийняття звернення про офіційне тлумачення на розгляд – існування неоднозначного застосування законів чи Конституції України – істотно обмежує можливості суб'єктів звернення відстоювати свої права в органі конституційного судочинства. Необхідність задовольнити відповідну вимогу призводить до потреби ґрунтовно досліджувати практику правозастосування та виявляти випадки неоднозначних застосувань або відкладати звернення до того моменту, поки такі випадки настануть. Крім того, не визнається як підстава звернення неправильне, проте однозначне, застосування положень законів або Конституції України, що потребує, на думку А.О. Селіванова, обов'язкового доопрацювання.

У межах окремої процедури Конституційний Суд України перевіряє відповідність ст. ст. 157 та 158 Конституції України проекту закону про внесення змін до Конституції України та надає відповідний висновок щодо того, чи призведе прийняття законопроекту до скасування або обмеження прав людини. На практиці Конституційний Суд України вже користався таким повноваженням, наприклад 13 липня 2000 р. було винесено рішення в справі про перевірку відповідності ст. ст. 157 та 158 Конституції України проекту закону про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., яким було вказано на скасування або обмеження прав людини проектом закону (зокрема, нормою про заборону затримувати чи заарештовувати народних депутатів без згоди Верховного Суду України), таким чином було визнано його невідповідність ст. 157 Конституції України.

Аналізуючи діяльність Конституційного Суду України в цілому можна виділити такі прояви здійснення ним правової охорони Конституції України:

- реалізація конституційного контролю Конституційним Судом України забезпечує вилучення з правової системи неконституційних актів, що гарантує верховенство Конституції України;
- перевірка того, чи діяв орган-видавець нормативного акта в межах повноважень та у встановлений Конституцією України спосіб, чи забезпечує поділ державної влади, а також чи зміцнює систему стримувань і противаг;
- винесенням рішення в справах, коли кількома актами по-різному регламентується здійснення прав людини, гарантується недоторканість конституційних прав людини та спрямованість держави на захист життя, здоров'я, честі й гідності особи;
- попередній контроль проектів законів про зміни Конституції України унеможлиблює зазіхання на державну незалежність і територіальну цілісність, а також на права людини;
- здійснення офіційного тлумачення законів і Конституції України сприяє правильному й однорідному застосуванню цих актів на території всієї держави.

На основі зазначеного можна зробити висновок про те, що діяльність Конституційного Суду України – важливий елемент правової охорони Основного Закону, тому погодимося з думкою Ж.И. Освеп'яна, що відсутність спеціального органу конституційного контролю – це ознака відсутності механізму правового захисту Конституції України.

Анотація

У статті звернено увагу на систему державних органів та інституцій, які прямо чи опосередковано здійснюють правову охорону Конституції України. Зроблено висновок, що всі органи державної влади й місцевого самоврядування хоча б опосередковано забезпечують захист Конституції України, однак найвагомішу роль у цьому завданні відіграють Конституційний Суд України, Верховна Рада України та Президент України. Детально аналізуються повноваження кожного із цих органів щодо правової охорони Конституції України.

Summary

The article draws attention to the system of government authorities and institutions that directly or indirectly carry out the Ukraine's Constitution legal protection. It is proposed to conclude that all state and local authorities protect the Constitution at least indirectly, but the most substantial role in this task belongs to the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Council of Ukraine and the President of Ukraine. Each of these bodies powers concerning Constitution's legal protection are analyzed in-depth.

Використана література:

1. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01 листопада 1996 р. № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
2. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П.М. Любченко ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 42 с.
3. Малишко М.М. Стан і розвиток сучасного конституціоналізму та форми охорони конституцій М.М. Малишко // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція : матеріали міжнародної науково-практичної конференції / за ред. С.В. Ківалова та М.Ф. Орзіха. – О. : Юридична література, 2000. – С. 142–145.
4. Тодька Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю.Н. Тодька. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.
5. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России / Ю.Л. Шульженко. – М. : РАН ИГИП, 1995. – 175 с.
6. Конституционное право : учебник / за ред. В.В. Лазарева. – М. : Новый юрист, 1998. – 544 с.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
8. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2000 – 622 с.
9. Скомороха В.В. До першої річниці запровадження конституційної юрисдикції / В.В. Скомороха // Право України. – 1997. – № 11. – С. 3–8.
10. Тацій В.Я. Порушив Основний Закон? – Відповідай! / В.Я. Тацій, Ю.М. Грошевий // Голос України. – 1995. – № 103.
11. Тихий В.В. Захист прав і свобод людини і громадянина Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб / В.В.Тихий // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 67–71.
12. Селіванов А.О. Проблеми законотворення і Конституційний Суд України / А.О. Селіванов // Голос України. – 2004. – 7 вересня. – № 165(3415). – С. 6–9.
13. Про зміни до Конституції України за результатами Всеукраїнського Референдуму 16 квітня 2000 р. : Рішення у справі про надання висновку щодо відповідності проекту закону України від 13 липня 2000 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 3.
14. Овсепян Ж.И. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах / Ж.И. Овсепян. – Ростов-на-Дону : Литература Д, 1992. – 320 с.

О.А. Придачук,

*здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*