

**Кузнецова Ю.В.,**

здобувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права  
Маріупольського державного університету

## **ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ**

*Стаття присвячена визначенню поняття «інституційний механізм конституційної юстиції» та його елементів, проблемам взаємодії Верховної Ради України та Конституційного Суду України, парламентів та конституційних судів зарубіжних країн. З метою удосконалення механізму конституційної юстиції пропонується покласти на Конституційний Суд України обов'язок направляти звернення до парламенту за результатами проведеної роботи.*

*Статья посвящена определению понятия «институциональный механизм конституционной юстиции» и его элементов, проблемам взаимодействия Верховной Рады Украины и Конституционного Суда Украины, парламентов и конституционных судов зарубежных стран. С целью усовершенствования механизма конституционной юстиции предлагается возложить на Конституционный Суд Украины обязанность направлять обращения в парламент по результатам проведенной работы.*

*The article is devoted to the definition of «institutional framework of constitutional justice» and its elements, the problems of interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Constitutional Court of Ukraine, parliaments and constitutional courts in other countries. In order to improve the mechanism of the constitutional justice is proposed to entrust the duty of the Constitutional Court of Ukraine has sent appeal to Parliament on the results of this work.*

*Постановка проблеми.* Органи конституційної юстиції (рідше – конституційного контролю) наявні майже в кожній розвинутій країні світу. Але дуже рідко за власною ініціативою ці органи можуть починати розгляд справи (історичний приклад - Конституційний суд Чехословаччини [1]). Науковець Р. Мартинюк таке обмеження називає правом «зв'язаної ініціативи», тобто орган конституційної юрисдикції може відкривати провадження лише за результатом звернення до Суду уповноважених законодавством осіб [2, с. 150]. Дослідник А.В. Портнов Конституційний Суд називає «пасивною владою», адже, належачи до гілки судової влади, він не уповноважений порушувати справу за власною ініціативою [3, с. 29].

Саме тому постає питання наявності інституційного механізму конституційної юстиції. При цьому доцільно застосовувати саме термін «механізм», бо здійснення конституційної юстиції в Україні можливе лише у випадку взаємодії його елементів.

*Аналіз досліджень та публікацій.* В науці ця проблема майже недосліджена. Є лише декілька публікацій, присвячених суміжним

питанням: механізму конституційної юстиції (Н.О. Бондаренко), механізму конституційної юрисдикції (І.А. Тимченко), організаційно-правовому механізму російського судочинства (М.І. Клеандров). На питання вдосконалення взаємодії парламентів та конституційних судів звертали увагу в рамках дисертаційних досліджень науковці І.В. Корейба та Т.О. Бринь.

*Мета* дослідження – визначення поняття «інституційний механізм конституційної юстиції» та його елементів, проблем взаємодії Верховної Ради України та Конституційного Суду України, парламентів та конституційних судів зарубіжних країн з метою виявлення найбільш ефективних форм та удосконалення механізму конституційної юстиції в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Конституційний Суд України відіграє важливу роль у сучасній Україні, але, враховуючи специфіку його діяльності, вважаємо за потрібне розглядати його не ізольовано, а в механізмі взаємодії з іншими учасниками конституційного судочинства. У конституціоналістиці зустрічаються поняття, що розкривають суміжні проблеми: механізм конституційної юстиції (Н.О. Бондаренко), механізм конституційної юрисдикції (І.А. Тимченко), організаційно-правовий механізм російського судочинства (М.І. Клеандров), та кожен з науковців займає суто індивідуальну позицію при розкритті змісту понять.

З наведених дефініцій поняття «організаційно-правовий механізм російського правосуддя» найширше. Під ним М.І. Клеандров розуміє трисегментний механізм, що складається з судоустрою, судочинства та сегменту, що визначає статус осіб, що безпосередньо здійснюють правосуддя [4, с. 132].

Наступним за широтою змісту є термін «механізм конституційної юстиції», який Н.О. Бондаренко визначає як порядок формування Конституційного Суду України, в той же час пропонуючи створення такої складової механізму конституційної юрисдикції в Україні, як Виконавча контрольна служба Конституційного Суду України, метою діяльності якої стало би здійснення моніторингу за виконанням рішень і висновків Конституційного Суду України та вжиття у разі необхідності передбачених законодавством заходів до забезпечення їх виконання [5, с. 111].

І останнє суміжне поняття – механізм конституційної юрисдикції, надане І.А. Тимченком: «Механізм конституційної юрисдикції є цілісним самостійним державним утворенням, упорядкованим в організаційному плані і в своїй діяльності нормами права, у такий самий спосіб взаємопов'язаний з усіма іншими структурами державного механізму, є формою прояву організації суспільного життя у сфері гарантування верховенства Конституції України, формою, яка об'єктивується, матеріалізується в спеціальному органі держави – Конституційного Суду України – єдиному в державі органі конституційної юрисдикції – суді права» [6, с. 13].

На нашу думку під *інституційним механізмом конституційної юстиції* необхідно розуміти систему колективних та індивідуальних суб'єктів, які ініціюють розгляд конституційних звернень (подань), безпосередньо приймають участь у процесі здійснення конституційного судочинства, а також залучаються під час реалізації правових актів Конституційного Суду України, з метою забезпечення конституційної законності.

До елементів інституційного механізму конституційної юстиції в Україні потрібно включати Конституційний Суд України; суб'єктів, що ініціюють конституційне судочинство; а також органи, які безпосередньо виконують рішення органу конституційної юстиції.

Законодавством України названі такі суб'єкти, що ініціюють конституційне судочинство: Президент України; не менш як сорок п'ять народних депутатів України; Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Кабінет Міністрів України; інші органи державної влади; органи місцевого самоврядування; громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи [7].

Звернемо увагу на місце Верховної Ради України в інституційному механізмі конституційної юстиції. Основним призначенням парламенту є правове регулювання суспільних відносин в державі, з метою реалізації повноважень, наданих йому Конституцією України. Орган законодавчої влади, створюючи Конституційний Суд України, реалізує установчу функцію, яка в даному випадку має визначальне значення. Парламент неодноразово звертався до питання врегулювання статусу Конституційного Суду України – в Законах України «Про Конституційний Суд України» 1992 року, 1996 року, окремий розділ Конституції України також присвячений цьому питанню.

Верховна Рада України, як і Президент України, як і з'їзд суддів України, призначає третину конституційного складу органу конституційної юстиції, порядок призначення якого врегульований в Розділі II Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [8].

Суддя Конституційного Суду України вступає на посаду з дня складання ним присяги на засіданні Верховної Ради України як представницького органу українського народу.

Конституційний Суд України в свою чергу здійснює перевірку відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради України Конституції України.

В той же час, Верховна Рада України має право на конституційне подання з наступних питань:

- додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, визначених статтями 111 та 151 Конституції України;
- відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- офіційного тлумачення Конституції та законів України;
- порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України.

З перших двох питань Верховна Рада України має виключне право на конституційне подання, та лише з другого питання є практика Конституційного Суду України, хоча і бере вона свій початок не з першого року існування органу конституційної юстиції, а з 1999 року. Динаміку надання Висновків Конституційного Суду України у справах за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проектів Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України можна зобразити наступним чином:

Таблиця 1.

**Динаміка надання Висновків Конституційного Суду України у справах за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проектів Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Рік	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
кількість	2	4	2	1	0	2	1	0	0	2	0	3	0

Найтісніша взаємодія Верховної Ради України з Конституційним Судом України спостерігається в питанні внесення змін та доповнень до Конституції України. Законодавством встановлено, що окрім дачі висновку щодо відповідності проектів Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Конституційний Суд України за конституційним поданням Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим в порядку, визначеному п. 1 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України приймає рішення про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Це було реалізовано за конституційним поданням 252 народних депутатів України в Рішенні Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 року, яким визнано невідповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV [9].

Дискусійним є питання тлумачення Конституційним Судом України Конституції та законів України. Верховна Рада України як видавник актів може здійснювати офіційне автентичне тлумачення цих норм, в той же час Конституційному Суду України Конституцією надано повноваження офіційного тлумачення Конституції та законів України, таким чином цей орган здійснює офіційне легальне тлумачення. Також різниця в цих видах тлумачення полягає у тому, що Верховна Рада України тлумачить норми за своєю ініціативою, а Конституційний Суд України – лише за ініціативою суб'єктів права на конституційне подання або конституційне звернення.

Науковець В. Косинський з цього приводу зазначає: «з погляду усталеної конституційно-правової теорії залишити право тлумачити закони за органом, який їх приймає, є цілком сумнівним стосовно легітимності таких правових актів. Цим і зумовлене утворення у правовій системі будь-якої розвиненої держави компетентного й авторитетного органу, який би функціонував самостійно та незалежно від будь-яких владних структур і ефективно обстоював принципи правової держави» [10, с. 26].

Конституцією надається право на конституційне подання не тільки Верховній Раді України як представницькому органу українського народу, але й її представникам, а саме не менш ніж 45 народним депутатам в питанні конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; а також офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Народні депутати активно використовують надане їм право. Станом на 1 березня 2012 року Конституційний Суд України розглянув 121 конституційне подання народних депутатів, по яким були винесені рішення, причому співвідношення загальної кількості конституційних подань, поданих народними депутатами до кількості продуктивних конституційних подань, з яких виносяться рішення та висновки, приблизно 3:1, тобто з загальної кількості 362 подання лише за кожним третім виносяться рішення або надається висновок.

До Конституційного Суду України звертається і Голова Верховної Ради України, але у чітко визначеному випадку – з питання надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», вимогам статей 157 і 158 Конституції України. В такому порядку Конституційним Судом України були надані Висновок у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших статей Конституції України [11], Висновок у справі про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших статей Конституції України [12] тощо.

Дослідження закордонного досвіду взаємодії органу конституційної юстиції з парламентом дозволяє дійти висновку про існування декількох особливих форм:

1. *Можливість парламенту накладати вето на рішення конституційного суду або відмінити його.* Така практика зокрема спостерігається у Монголії та Румунії. Конституційний цец (суд) Монголії

надає свої висновки в Державний Великий Хурал. У випадку незгоди Державного Великого Хуралу Конституційний цец (суд) вирішує спір та приймає остаточне рішення з цього питання більшістю голосів 7-9 членів [13]. За Конституцією Румунії рішення Конституційного Суду щодо неконституційності закону скасовується двома третинами голосів обох палат Парламенту [14].

2. *Право законодавчої ініціативи конституційного суду.* Конституційний Суд Республіки Таджикистан рекомендує законодавцю здійснити необхідне нормативно-правове регулювання у відповідності з правовими позиціями Конституційного Суду Республіки Таджикистан, що виражені в його рішеннях [15, с. 164].

В.Є. Скомороха підкреслює, що наближеним до права законодавчої ініціативи є право законодавчого почину (пропозиції) як можливість конституційного суду вказувати законодавчим органам на прогалини в законодавстві, які підлягають усуненню шляхом внесення змін і доповнень, прийняттям нових нормативних актів [16, с. 160]. Наприклад, Закон про Конституційний Суд Республіки Білорусь [17, с. 28] встановлює право органу конституційної юстиції вносити Президенту, палатам Парламенту, іншим державним органам пропозиції відповідно до їх компетенції з удосконалення і оновлення законодавства.

3. *Обов'язок Конституційного Суду направляти звернення до парламенту за результатами проведеної роботи.* Конституційний Суд Республіки Білорусь щороку направляє Президентові та палатам Національних зборів послання про стан конституційної законності на основі вивчених і розглянутих ним матеріалів справ. При цьому виділяються не лише виявлені недоліки, а й позитивні тенденції, що простежуються в нормотворчій діяльності [18, с. 43]. Аналогічний порядок існує в Казахстані. Одним із завдань Конституційної Ради є підготовка щорічних послань про стан конституційної законності в Республіці. У цьому документі Конституційна Рада за підсумками розглянутих звернень аналізує чинне законодавство і практику його застосування щодо їх відповідності нормам Конституції, звертає увагу відповідних державних органів на наявні недоліки. Відповідно до Конституції такі послання заслуховуються на спільному засіданні палат Парламенту. Президенту інформація про стан конституційної законності надається за вимогою [19, с. 39].

У вітчизняній теорії конституційного права неодноразово зустрічаються пропозиції зобов'язати Конституційний Суд України щорічно надавати звернення до парламенту: щодо стану дотримання Конституції України [20, с. 13], з узагальненнями та висновками за результатами своєї діяльності з метою адекватного підходу до вирішення проблеми ліквідації існуючих прогалин у законодавстві [21, с. 71].

Вважаємо, що в цьому дійсно є сенс, але якщо розглядати Верховну Раду України не як законодавчий орган, не як один із суб'єктів права на конституційне подання до Конституційного Суду України, а як

представницький орган народу України. В цьому випадку Конституційний Суд України буде звертатися до українського народу як до джерела державної влади. Окремо необхідно підкреслити, що спеціальні пункти цього звернення повинні бути присвячені основним недолікам правових актів окремих видавників (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України тощо), пропозиціям та шляхам їх усунення та адресовані саме цим суб'єктам права на конституційне подання.

Голова Конституційного Суду України у відставці А.А. Стрижак зазначає: «Конституційний Суд України в окремих випадках фактично удосконалює систему законодавства, адже визнання правових актів неконституційними має наслідком припинення їх дії або дії їх правових норм, застосування яких могло призвести або призвело до порушення конституційних приписів» [22, с. 9].

Безумовно, основне призначення Конституційного Суду України впливає з його правосудної природи, але ця форма взаємодії не буде порушувати принципу поділу влад та сприятиме встановленню конституційної законності.

*4. Рішення Конституційного Суду є основою для внесення змін в законодавство.* У Республіці Білорусь нормативно-правові акти не втрачають силу після визнання їх неконституційними Конституційним Судом. Правова позиція Конституційного Суду, що міститься в його рішенні, фактично є основою для внесення змін до законодавства, видання нових нормативно-правових актів [16; с. 43].

*Висновки.* Під інституційним механізмом конституційної юстиції необхідно розуміти систему колективних та індивідуальних суб'єктів, які ініціюють розгляд конституційних звернень (подань), безпосередньо приймають участь у процесі здійснення конституційного судочинства, а також залучаються під час реалізації правових актів Конституційного Суду України, з метою забезпечення конституційної законності.

До елементів інституційного механізму конституційної юстиції в Україні потрібно включати Конституційний Суд України, суб'єктів, що ініціюють конституційне судочинство, а також органи, які безпосередньо виконують рішення органу конституційної юстиції.

Верховна Рада України в інституційному механізмі конституційної юстиції відіграє особливу роль: вона виконує установчу функцію, створює правову основу діяльності Конституційного Суду України, є суб'єктом права на конституційне подання та в той же час ті правові акти, що нею створюються, є об'єктом перевірки на конституційність.

Дослідження закордонного досвіду взаємодії органу конституційної юстиції з парламентом дозволяє дійти висновку про існування декількох особливих форм:

1. Можливість парламенту накладати вето на рішення конституційного суду або відмінити його.
2. Право законодавчої ініціативи конституційного суду.

3.Обов'язок Конституційного Суду направляти звернення до парламенту за результатами проведеної роботи.

4. Рішення Конституційного Суду є основою для внесення змін в законодавство.

Вважаємо за необхідне покласти обов'язок на Конституційний Суд України щорічно направляти звернення за результатами проведеної роботи до парламенту як представницького органу Українського народу. Окремо необхідно підкреслити, що спеціальні пункти цього звернення повинні бути присвячені основним недолікам правових актів окремих видавників (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України тощо), пропозиціям та шляхам їх усунення та адресовані саме цим суб'єктам права на конституційне подання.

**Використані джерела:**

1. Переш І. Традиції конституційного правосуддя Чехословаччини: деякі аспекти проблеми / І.Переш // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – Львів, 2003. – Вип. 38. – С. 191-196.
2. Мартинюк Р. Взаємодія Конституційного Суду України з Верховною Радою України в контексті принципу поділу влади / Р. Мартинюк // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2011. – Вип. 54. – С. 146–152.
3. Портнов А.В. Правове регулювання конституційного судочинства в Україні: доктрина, суб'єкти і форми конституційного судочинства, створення нових процесуальних інститутів: монографія / А.В. Портнов; Інститут законодавства Верховної Ради України. - К.: Логос, 2008. - 203 с.
4. Клеандров М.И. О состоянии исследований по проблематике совершенствования механизма российского правосудия / М.И. Клеандров// Вестник Тюменского государственного университета. – 2007. - № 2. – С. 132-140.
5. Бондаренко Н.О. Проблемні питання конституційної юстиції в Україні / Н.О. Бондаренко// Форум права. – 2011. - №1. – С. 107-113.
6. Тимченко І. Механізм конституційної юрисдикції в Україні: становлення і розвиток / І. Тимченко / Право України. – 2010. - №6. – С. 12-25.
7. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року // Офіційний вісник України. – 2000. - № 29. – Ст. 195.
8. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 14-15, 16-17. – Ст. 133.
9. 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 // Вісник Конституційного суду України – 2010 - № 5. – Ст. 36.
10. Косинський В. Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії та етапи / В. Косинський // Право України. – 1999. – № 6. – С. 26–31.
11. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України) від 5 листопада 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 46. – Ст. 24.



12. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України) від 10 грудня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. Том 1. – Ст. 289.
13. Ванчигийн У. Конституционный цец (суд) в системе государственной власти // Сибирский Юридический Вестник. – 2005. - №3. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20053/vanchigiy.html>.
14. Конституция Румынии, принятая 21 ноября 1991 г.[Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.akademia.gp.gov.ua/ua/kid.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=160765](http://www.akademia.gp.gov.ua/ua/kid.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=160765)
15. Каримов К. Конституционный Суд Республики Таджикистан в условиях глобализации и интеграции правовых систем / К. Каримов // Конституционное правосудие. – 2011. - № 1(51). – С. 156-166.
16. Скомороха В.Є. Конституційний Суд України в механізмі державної влади: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02/ В.Є. Скомороха / Національна академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 230 с.
17. Закон Республики Беларусь «О Конституционном Суде Республики Беларусь» // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – С. 25-46.
18. Міклашевич П. Роль Конституційного Суду Республіки Білорусь у системі органів державної влади // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року / Конституційний Суд України; упоряд. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко. - К. : Ін Юре, 2008. – С.40-44.
19. Рогов І. Конституційна Рада Республіки Казахстан як квазісудовий орган конституційного контролю // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року / Конституційний Суд України; упоряд. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко. - К. : Ін Юре, 2008. – С. 37-39.
20. Корейба І.В. Конституційний Суд України в системі органів правової охорони Конституції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.В. Корейба; Нац. акад. внутр. справ. - К., 2011. - 20 с.
21. Бринь Т.О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.О. Бринь; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х., 2010. - 190 арк.
22. Стрижак А. КСУ у системі органів державної влади України // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року / Конституційний Суд України; упоряд. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко. - К. : Ін Юре, 2008. – С. 7-11.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України  
Баймуратов М.О.*