

## ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Тези виступів  
Голови Конституційного Суду України А. Головіна  
у ході пленарних сесій на XV конгресі Конференції  
європейських конституційних судів  
(22–28 травня 2011 року)  
в рамках обговорення теми «Конституційне правосуддя:  
функції та відносини з іншими публічними органами  
державної влади»

### **I. Відносини Конституційного Суду України з парламентом та урядом**

Питання взаємовідносин Конституційного Суду України з Верховною Радою України має ключове значення для з'ясування його місця в системі державної влади. Верховна Рада (український парламент) не тільки представляє весь спектр політичних інтересів у суспільстві (у тому числі абсолютно протилежних), а й формулює основні політичні рішення. Вона також повноважна вносити в установленому порядку зміни до Конституції України і приймати закони, що регулюють роботу органів влади і повсякденне життя громадян. Тобто у здійсненні законодавчого регулювання життя суспільства роль парламенту є визначальною.

Однак в Україні з моменту прийняття у 1996 році Конституції України реалізується політичний принцип, згідно з яким роль парламенту в законотворенні має бути визначальною, але не безмежною, тобто контрольованою. Такий контроль має здійснюватися з позицій, згідно з якими сам інститут парламентаризму є механізмом, що забезпечує реалізацію основних прав людини. Зазначені права закріплюються в Основному Законі держави, що виступає єдино можливою правовою основою контролю законотворчої діяльності парламенту.

У рамках принципу поділу влади цей контроль здійснюється по-різному. Однак найбільш дієвою його формою є *безстороннє рішення*, в якому парламентський закон піддано неупередженій оцінці з точки зору відповідності його положень нормам і принципам Конституції України. Потрібен незалежний орган, який в рамках суворої процедури досліджує відповідність положень закону нормам і принципам Конституції України і може винести вердикт щодо цього. В результаті закон чи окремі його положення втрачають чинність. Отже, рішеннями Конституційного Суду України фактично припиняється існування акта парламенту як органу законотворення.

Такою є схематично окреслена діяльність Конституційного Суду України, який є ровесником Конституції України (Закон України «Про Конституційний

Суд України» прийнято через чотири місяці після ухвалення Конституції України).

Серед правових актів, щодо яких в Україні здійснюється конституційний контроль, необхідно згадати, насамперед, *законои та інші правові акти Верховної Ради України*. Важливими є також повноваження Конституційного Суду України здійснювати контроль конституційності Регламенту парламенту, адже відповідно до частини п'ятої статті 83, пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, ряду Рішень Конституційного Суду України<sup>1</sup> Регламент, що унормовує організацію і діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України за процедурою, встановленою статтями 84, 93, 94 Конституції України. Однак під юрисдикцію Конституційного Суду України не підпадають акти Верховної Ради України регламентного характеру<sup>2</sup> (тобто ті, які не породжують правових наслідків і не зумовлюють виникнення будь-яких правовідносин<sup>3</sup>), акти, що втратили чинність<sup>4</sup>.

Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення. Однак визнання правової норми неконституційною має також інші наслідки. Орган, що прийняв неконституційний акт (насамперед — Верховної Ради України), зобов'язаний вжити заходів щодо заповнення прогалини в законодавстві, яка утворилася, навіть якщо в рішенні про це безпосередньо не йдеться. Такий самий обов'язок виникає у парламенту у випадках, коли наявність законодавчої прогалини встановлено під час розгляду справи про офіційне тлумачення, якщо Конституційний Суд України звертає на це увагу.

Йдеться про звичайну логіку конституційного контролю. У разі появи законодавчої прогалини, що виникла внаслідок визнання закону чи його окремого положення таким, що не відповідає Конституції України, парламент має вжити заходів, які б сприяли якомога більш швидкому її усуненню. Однак, передбачаючи суттєві труднощі, які можуть при цьому виникнути, законодавець надав Конституційному Суду України право у разі необхідності *визначити у своєму рішенні порядок і строки його виконання і покласти на відповідні державні органи (вклю-*

<sup>1</sup> Наприклад, *Рішення Конституційного Суду України у справі про Регламент Верховної Ради України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 та у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008.*

<sup>2</sup> *Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 104 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про прийняття в першому читанні проекту Земельного кодексу України» від 28 лютого 2001 року № 1-у/2001.*

<sup>3</sup> *Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про звернення Верховної Ради України до Президента України щодо звільнення Савенка О. М. з посади Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України» від 12 січня 2000 року № 11-у/2000.*

<sup>4</sup> *Рішення Конституційного Суду України у справі щодо прописки від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001.*

чаючи Верховну Раду України) відповідний прями́й обов'язок (частина друга статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Згідно з частиною третьою зазначеної статті Конституційний Суд України має право зажадати від цих органів письмового підтвердження виконання рішення Конституційного Суду України.

Принципово важливим є й те, що згідно з частиною другою статті 150 Конституції України ухвалені Конституційним Судом України рішення є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені. Жоден державний орган України, включаючи парламент, не повноважний визнавати рішення Конституційного Суду України недійсними.

Таким чином, зазначені повноваження Конституційного Суду України, юридичні особливості рішень, що ним приймаються, дозволяють вважати єдиний орган конституційної юрисдикції ефективним механізмом контролю діяльності парламенту у сфері законотворчості.

## **II. Вирішення основних судових справ (правових конфліктів органічного характеру) Конституційним Судом України**

Застосування механізму конституційного контролю необхідне не лише у випадках, коли потрібно зберегти базові конституційні цінності (сконцентровані значною мірою у розділі Конституції України про права, свободи і обов'язки людини і громадянина) від впливу поточних законів, а й у разі суперечок між основними суб'єктами влади щодо здійснення ними їх владних повноважень, передбачених Конституцією України. Незгода одного суб'єкта влади з діями іншого, з тим, як він розуміє і реалізує свої повноваження, є причиною виникнення так званих «компетенційних» спорів або «спорів про повноваження».

Конституційний Суд України має компетенцію розв'язувати спори між публічними органами державної влади в межах питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і надання офіційного тлумачення Конституції України та законів України (частина друга статті 147 Конституції України). Фундаментальною правовою основою розв'язання таких спорів є положення частини другої статті 19 Конституції України про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З огляду на особливу складність і важливість таких спорів ініціювати відкриття конституційного провадження щодо них закон дозволяє тільки через механізм конституційного подання, вносити яке має обмежене коло суб'єктів (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).

Спір про повноваження виникає у разі, якщо один із згоданих суб'єктів права на конституційне подання вважає, що закони, інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якими встановлено повноваження конституційних органів державної влади України, органів влади Автоном-

ної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, не відповідають Конституції України (стаття 75 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Крім того, часто спір про повноваження фактично є спором про відповідність Основному Закону правового акта, виданого в рамках цих повноважень. Вирішення такого спору, по суті, зводиться до визнання положень правового акта, що передбачає конкретні владні повноваження, неконституційними або завершується підтвердженням конституційності цих положень. Відповідно, конституційним або неконституційним можуть бути визнані і положення правового акта, виданого в рамках згаданих оскаржених повноважень.

Зазначена категорія правових спорів дійсно має органічний характер і є особливою. Від вирішення правових спорів залежить стан справ у державі в цілому, оскільки йдеться про раціональне та ефективне функціонування усього державного механізму на засадах збереження і підтримки основних суспільних цінностей, забезпечення прав людини і громадянина. Конституційне провадження щодо таких спорів характеризується деякими особливостями. Наприклад, Конституційний Суд України обов'язково залучає до участі в провадженні представників органів влади, акти яких оспоруються за конституційним поданням щодо їх конституційності (стаття 72 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Кожний із визначених законом суб'єктів права на конституційне подання може звернутись до Конституційного Суду України з конституційним поданням стосовно зазначеного питання на будь-якій стадії конституційного провадження, якщо він вважає, що рішення Конституційного Суду України у справі може вплинути на обсяг їх повноважень (стаття 76 Закону України «Про Конституційний Суд України»). У резолютивній частині рішення Конституційного Суду України дається висновок щодо конституційності правового акта, яким встановлено повноваження конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування (стаття 77 Закону України «Про Конституційний Суд України»), що є остаточним і беззаперечним підтвердженням правомірності дій суб'єкта влади.

Розв'язання спорів про повноваження за участю Конституційного Суду України — вдалий механізм збереження правових засад функціонування системи державної влади і підтримки її стабільності. Єдиний ризик, пов'язаний з цим, — можливість зловживання юридичною формою, зокрема правом на внесення до Конституційного Суду України подань щодо спорів про повноваження. В історії конституційного судочинства такі випадки не є частими, але відома практика, коли навіть вищі органи державної влади фактично заважали один одному в ефективній роботі, оскільки систематично ініціювали розгляд у Конституційному Суді України відповідних подань. Застосування такої практики можна пов'язувати з досконалістю конституційних і законодавчих норм, що регулюють питання конституційного провадження, а також з рівнем політичної і правової культури в державі.

### **III. Виконання рішень конституційного суду**

Те, що питання про виконання рішень єдиного органу конституційної юрисдикції винесено на обговорення нинішнього конгресу Конференції європейських

конституційних судів, свідчить про його актуальність на теренах такого політично розвинутого регіону, як Європа. Ці рішення можуть сприйматися з певним опором, оскільки, як правило, вони є або політично небажаними, або несвоєчасними з точки зору тих, хто контролює державний бюджет, або просто складними для виконання. Ситуація може ускладнюватися, якщо закон не передбачає дієвих заходів відповідальності за невиконання або неналежне виконання рішень конституційного суду.

Подібні проблеми мають місце і в Україні, хоча статус рішень Конституційного Суду України є цілком конкретним. Вони є:

— остаточною (частина третя статті 150 Конституції України; частина четверта статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України»);

— не підлягають оскарженню (пункт 9 частини першої статті 65, пункт 8 частини першої статті 66 Закону України «Про Конституційний Суд України»);

— є обов'язковими *erga omnes*.

Деякі зауважень щодо процесу виконання рішень Конституційного Суду України і труднощів, які при цьому виникають.

1. Для більш швидкої зміни правової практики, унеможливлення застосування положень нормативних актів, визнаних неконституційними, зокрема в діяльності судів загальної юрисдикції, Конституційний Суд України може вказати на преюдиціальність свого рішення при розгляді ними позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта (стаття 74 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Таку надану законодавцем можливість Конституційний Суд України застосовує не часто, розуміючи, що зміни в судовій практиці не відбуваються надто швидко з об'єктивних причин (щоправда, він зазвичай вказує на преюдиціальність своїх рішень щодо неконституційності законів, які погіршують правове становище соціально вразливих верств населення). Крім того, преюдиціальний характер актів Конституційного Суду України випливає зі статті 362 Цивільного процесуального кодексу України, відповідно до якої встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, є підставою для перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, якщо судові рішення ще не виконані.

2. У разі визнання нормативного акта таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), найчастіше виникає прогалина в законодавчому (нормативному) регулюванні, яка має бути усунена відповідним органом. Він має прийняти новий акт або внести зміни до чинного (в частині, що оголошена конституційною), або скасувати акт взагалі. Така процедура має узгоджуватися зі змістом рішення Конституційного Суду України з метою уникнення можливості повторного прийняття положень, які можуть виявитися неконституційними.

Вдалим прикладом того, яким чином може бути виконане рішення Конституційного Суду України, може слугувати історія виконання Рішення Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 року №11-рп/99 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190<sup>1</sup> Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид

покарання (справа про смертну кару). Згідно з ним положення статті 24 Загальної частини та положення санкцій статей Особливої частини Кримінального кодексу України, які передбачали смертну кару як вид покарання, були визнані такими, що не відповідають Конституції України, а Верховну Раду України було зобов'язано привести Кримінальний кодекс України у відповідність з Рішенням Конституційного Суду України. В результаті Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Кримінального, Кримінально-процесуального та Виправно-трудоного кодексів України», на підставі якого стаття 24 Кримінального кодексу України в редакції, яка діяла на той час, була виключена.

3. Механізм подолання «незручних» рішень конституційного суду через повторне проведення в новому правовому акті положень, вже визнаних неконституційними, — актуальне питання. В українському законодавстві воно належним чином не врегульоване, хоча на практичному рівні такі спроби неодноразово мали місце.

Проілюструвати таку ситуацію може складна історія прийняття Регламенту Верховної Ради України. На момент прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року діяв Регламент Верховної Ради України, прийнятий і введений в дію Постановою Верховної Ради України від 27 липня 1994 року. Вперше на необхідність прийняття Закону про Регламент Верховної Ради України Конституційний Суд України звернув увагу в Рішенні від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98 (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України). Спроби виконати конституційні вимоги були зроблені парламентарями ще у 1997 році, але закінчилися тоді безрезультатно. Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року серед інших новел вносились зміни й до норм щодо регулювання організації та порядку діяльності Верховної Ради України. Так, було скасовано положення статті 82 Конституції України щодо закону про Регламент, яким, зокрема, встановлюється порядок роботи Верховної Ради України, в трьох статтях з'явилися посилання на Регламент Верховної Ради України. Верховна Рада України 16 березня 2006 року прийняла Постанову «Про Регламент Верховної Ради України», яку Рішенням Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 було визнано неконституційною. Новою Постановою Верховної Ради України від 8 квітня 2008 року був затверджений Тимчасовий регламент, а вже 17 вересня 2008 року Рішенням Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 її було визнано неконституційною. Верховна Рада України 19 вересня 2008 року прийняла Регламент Верховної Ради України як окремий акт з невизначеним статусом, а Рішенням Конституційного Суду України від 26 листопада 2009 року № 30-рп/2009 його було визнано неконституційним. Нині в Україні діє Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», прийнятий Верховною Радою України 10 лютого 2010 року.

У цьому випадку Конституційному Суду України вдалося відстояти вимоги Конституції України, однак ефективно розв'язання таких суперечливих ситуацій не завжди може відбуватися своєчасно. Адже навіть очевидний факт існування неконституційного акта не означає автоматичного внесення відповідного

конституційного подання. Конституційний Суд України не має права відкривати конституційне провадження за власною ініціативою.

4. У разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку (стаття 70 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Більше того, Конституційний Суд України має право зажадати від органів, зазначених у цій статті, письмового підтвердження виконання рішення, додержання висновку Конституційного Суду України (частина третя статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України»). У Рішенні від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) закладено правову позицію, згідно з якою незалежно від того, чи визначено в рішенні, висновку Конституційного Суду України порядок його виконання, відповідні державні органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таке право Конституційного Суду України можна вважати дієвим засобом контролю за тим, як виконуються його рішення, і, можливо, є сенс використовувати його ще інтенсивніше.

5. Водночас не можна й переоцінювати значення зазначеного механізму. Спеціальна вказівка у рішенні на обов'язок конкретного органу щодо його виконання з можливим наступним запитом про підтвердження цього ще не гарантує своєчасного та ефективного виконання даного обов'язку. Сам Суд не має владних механізмів систематичного контролю за виконанням його рішень і ініціювання питання про притягнення до відповідальності за невиконання. Та й в цілому питання механізму відповідальності за невиконання рішень Конституційного Суду України законодавчо не вирішено. Не вирішено також й питання щодо механізму відшкодування фізичним або юридичним особам матеріальної чи моральної шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними, хоча Конституція України таке відшкодування передбачає (частина третя статті 152).