



Анатолій ГОЛОВІН,  
Голова Конституційного Суду  
України

## Захист основоположних прав людини і громадянина під час надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення положень Конституції та законів України

**В юридичній літературі поняття «офіційне тлумачення» норм права пов'язують із потребою в додатковому роз'ясненні цих норм у зв'язку з ускладненнями, що виникли під час їх застосування. Це, зокрема, впливає з фразеологічного значення слів у цьому словосполученні: «офіційне – таке, що запроваджується, регулюється, видається урядом, урядовою установою або службовою особою»<sup>1</sup> та «тлумачення – текст, який містить пояснення, трактування чого-небудь»<sup>2</sup>.**

Згідно з Конституцією України офіційне тлумачення Конституції та законів України належить до повноважень Конституційного Суду України (статті 147, 150) і, за визначенням Ю. Тодики, є «діяльністю в рамках законодавчо встановлених процедур за допомогою апробованих наукою та практикою прийомів і способів подолання невизначеності розуміння Конституції і законів України у формі нормативної або казуальної інтерпретації з метою забезпечення конституційної законності і конституційного правопорядку»<sup>3</sup>.

Існує також думка, що однією з причин, якими зумовлена необхідність у наданні офіційного тлумачення правових норм, є наявність спору під час їх застосування. Такий спір – наслідок виникнення колізій між цими нормами, які, за твердженням М. Матузова, «заважають нормальній, злагодженій роботі правової системи, нерідко порушують права громадян, позначаються

на ефективності правового регулювання, стані законності і правопорядку, правосвідомості та правовій культурі суспільства»<sup>4</sup>.

Його думку підтверджує О. Майстренко, наголошуючи, що законодавчі колізії «створюють незручності у правозастосовній практиці, заважають застосуванню законодавства громадянами. Ось чому особливо актуально стоїть питання їх подолання у законодавстві України. Ефективним способом розв'язання проблем юридичних суперечностей є тлумачення, що дає можливість виявити колізійні норми в законодавстві, встановити зв'язок загальних і спеціальних норм, допомагає правильно зрозуміти сферу їх дії, коло осіб, на яких поширюється їх дія, зміст того чи іншого законодавчого терміна»<sup>5</sup>.

Щодо наведеного слід зазначити, що таке визначення не може бути прийнятим стосовно офіційного тлумачення як функції Конституційного Суду України, бо до його пов-

новажень не належить вирішення колізійних спорів. Тобто, незважаючи на те, що необхідність надання офіційного тлумачення правових норм в окремих випадках зумовлена виникненням спору під час їх застосування, підставою для його розгляду не може бути наявність колізії цих норм. Усунення колізійності або суперечливості положень правових актів, рівних за юридичною силою, згідно з чинним законодавством належить до виключних повноважень органу державної влади або місцевого самоврядування, який ці акти видав<sup>6</sup>.

Тому слід погодитися з О. Скаун, яка зазначила, що необхідність тлумачення, як правило, зумовлюється певними причинами, а саме:

– неповним охопленням юридичними нормами фактичних умов життя;

– невизначеним характером норми права, наявністю спеціальних, насамперед оціночних, понять і визначень, у яких без спеціально-



<sup>1</sup>Тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. І. М. Забіяка. – К.: Арій, 2007. – С. 283.

<sup>2</sup>Там само. – С. 448.

<sup>3</sup>Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПРН України, д.ю.н., проф. Ю. М. Тодики, д.ю.н. та д.п.н., проф. В. С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С. 66.

<sup>4</sup>Матузов Н. І. Коллизия в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 231.

<sup>5</sup>Майстренко О. О. Роль тлумачень та роз'яснень законодавства // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 2. – 2007. – С. 110.

<sup>6</sup>Рішення від 12 червня 2007 року № 2-рп у справі про утворення політичних партій в Україні // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2183.

го тлумачення нелегко розібратися юридично невідповідній людині;

– нечіткістю, схематизмом, помилковістю нормативних положень як результатом недогляду, недбалості правотворчих органів;

– тим, що необхідність тлумачення норм права іноді випливає зі змісту самого нормативного акта (наявність слів «і т. д.», «тощо», «інші»). Встановити їх дійсне значення можна лише за допомогою тлумачення<sup>1</sup>.

До цього, на мій погляд, слід додати, що для надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення згаданих причин недостатньо, бо підставою для його надання відповідно до частини першої статті 93 Закону «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон) є наявність практичної необхідності «у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України». Щодо конституційних звернень, то така необхідність має бути зумовлена виключно «наявністю неоднозначного застосування положень Конституції України і законів України судами України, іншими органами державної влади» (частина перша статті 94 Закону).

Проте необхідно зауважити: хоча правові позиції, викладені в актах Конституційного Суду України, є «визнаними наукою джерелами розуміння правових норм під час їх реалізації в конкретних правовідносинах»<sup>2</sup> та належать до джерел права<sup>3</sup>, офіційне тлумачення не є правотворчою діяльністю.

«Правова природа офіційного тлумачення Конституції та законів України, – як вважає В. Тихий, полягає саме в їх тлумаченні, з'ясуванні, роз'ясненні, інтерпретації, встановленні дійсного змісту, тобто в певній констатації, а не в їх поправках, змінах та доповненнях»<sup>4</sup>.

К. Хессе наголошує, що «офіційне тлумачення не змінює зміст Конституції. Навпаки, шляхом тлумачення Основного Закону зберігається його дійсний зміст. Інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду виключає можливість порушення Конституції, відхилення від тексту і її зміни. Там, де інтерпрета-

тор виходить за рамки Конституції, він більше не інтерпретує, а змінює або порушує Конституцію»<sup>5</sup>.

Справді, тлумачення норм права не містить (і не повинне містити) самостійних норм права. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України він «не має повноважень щодо усунення шляхом офіційного тлумачення існуючого протиріччя між положеннями законів та інших нормативно-правових актів»<sup>6</sup>.

Офіційне тлумачення лише встановлює зміст і сферу дії акта, що тлумачиться, права і обов'язки суб'єктів права, вказує, як зміна умов, поява нових фактів впливають на застосування норми права тощо. Як вважає Л. Лазарев, рішенням Конституційного Суду щодо тлумачення притаманне «правоконкретизуюче значення в розумінні конституційних норм»<sup>7</sup>.

Із ним погоджується Ю. Тодика, який стверджує, що, виходячи з положень теорії держави і права, аналізу законодавства, тлумачення Основного Закону Конституційним Судом полягає в подоланні (у межах установлених законом процедур та на основі використання усіх відомих науці прийомів і способів) неоднозначності в розумінні самої Конституції або правових норм, що співвідносяться з нею, яке пов'язане із з'ясуванням або роз'ясненням, офіційною інтерпретацією з метою забезпечення верховенства Основного Закону<sup>8</sup>.

Такої ж думки дотримується В. Шаповал, наголошуючи, що «об'єктивно будь-який акт офіційного тлумачення має допоміжний характер стосовно нормативно-правового акта – предмета тлумачення. Такий його характер дістає вияв при застосуванні відповідних норм права. Залишаючись структурно самостійним з позицій загальної характеристики системи права, акт офіційного тлумачення є функціонально субординованим відповідному нормативно-правовому акту. За будь-яких умов акти офіційного тлумачення не можна розглядати як засоби безпосереднього правового

регулювання, адже вони виконують у ньому вторинну, опосередковану роль»<sup>9</sup>.

До цього слід додати, що Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення, зобов'язаний дотримуватися чинної Конституції та законів України й не повинен тлумачити правові норми, які на час тлумачення є нечинними. Це випливає, зокрема, з його правової позиції, згідно з якою Конституційний Суд України не вирішує питання, «пов'язані з дослідженням нормативно-правових актів, які втратили чинність, оскільки, виходячи зі змісту конституційних положень та норм Закону, це не належить до компетенції Конституційного Суду України»<sup>10</sup>.

Варто зауважити, що згідно із законодавством України громадяни не є суб'єктами права на безпосереднє звернення до Конституційного Суду з питань конституційності законів або інших правових актів органів державної влади у формі конституційної скарги, як це передбачено, наприклад, законодавством Німеччини, Австрії, Російської Федерації та деяких інших країн. Своє право на судовий захист у єдиному органі конституційної юрисдикції в Україні громадяни, особи без громадянства, іноземці, фізичні особи можуть реалізувати або через звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чи інших суб'єктів конституційного подання, або порушивши клопотання про офіційне тлумачення положень Конституції та законів України.

Однак слід підкреслити, що зазначені особи з метою забезпечення реалізації чи захисту своїх конституційних прав і свобод мають право звернутися до Конституційного Суду України по таке тлумачення виключно за наявності фактів неоднозначного застосування положень Конституції чи законів України судами або іншими органами державної влади.

Як стверджують провідні вітчизняні й закордонні правознавці, ця умова істотно обмежує можливість безпосереднього звернення громадян до єдиного органу конституційної юрисдикції в державі. Досвід

<sup>1</sup> Скаун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків. – 2001. – С. 405.

<sup>2</sup> Систематизоване зібрання правових позицій Конституційного Суду України. – К.: Відділ зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України, 2002. – Вид. 3-тє, допов. – С. 3.

<sup>3</sup> Дроздов О. До проблеми визначення множинності джерел кримінально-процесуального права України // Юридичний журнал. – К.: Юстініан. – 2007. – № 6. – С. 80-87.

<sup>4</sup> Тихий В. П. Офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 4. – С. 42.

<sup>5</sup> Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 53.

<sup>6</sup> Ухвала від 20 квітня 1999 року № 2-у // <http://upiter/pls/wccu/p0062?lang=0&rej=0&pf5511=334573>

<sup>7</sup> Лазарев Л. В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права // Журнал российского права. – 1997. – № 11. – С. 11.

<sup>8</sup> Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПРН України, д.ю.н., проф. Ю. М. Тодики, д.ю.н. та д.п.н., проф. В. С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С. 66.

<sup>9</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С. 234.

<sup>10</sup> Ухвала від 4 грудня 1997 року № 62-у // <http://upiter/pls/wccu/p0062?lang=0&rej=0&pf5511=33564>.



Конституційний Суд України є колегіальним органом, діяльність якого пов'язана з прийняттям юридичних рішень на засіданнях та пленарних засіданнях

конституційного судочинства свідчить, що й за таких умов реалізація Конституційним Судом повноважень щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України є досить ефективним засобом захисту конституційних прав і свобод.

Можна навести приклади, коли Конституційний Суд України, розглянувши справи за конституційними зверненнями громадян,

роз'яснив положення Конституції та законів України, чим захистив їхні громадянські та майнові права, зокрема щодо права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (О. Л. Барабаш<sup>1</sup>, Г. П. Дзюба<sup>2</sup>, О. І. Гулеватий<sup>3</sup>), права на соціальний захист (Р. А. Стешина<sup>4</sup>), права на житло (С. І. Яровий<sup>5</sup>,

Г. І. Власова<sup>6</sup>), права на судовий захист (В. Г. Заїченко<sup>7</sup>, А. А. Субота<sup>8</sup>) тощо.

Ознайомившись зі згаданими вище рішеннями, будь-хто може переконатися, що Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення правових норм, забезпечує захист прав громадян у питаннях, що були предметом розгляду органів судової або виконавчої влади. Як зазна-

<sup>1</sup> Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією // Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – Ст. 59.

<sup>2</sup> Рішення від 25 листопада 1997 року № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 2482 Цивільного процесуального кодексу України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1377.

<sup>3</sup> Рішення від 30 жовтня 2003 року № 18-рп у справі про службових осіб підприємств, установ та організацій // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2534.

<sup>4</sup> Рішення від 25 жовтня 2000 року № 12-рп у справі про зону відчуження // Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – Ст. 1898.

<sup>5</sup> Рішення від 2 березня 2004 року № 4-рп у справі про права співвласників на допоміжні приміщення багатоквартирних будинків // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 624.

<sup>6</sup> Рішення від 10 червня 2010 року № 15-рп у справі про безоплатну приватизацію житла // Офіційний вісник України. – 2010. – № 52. – Ст. 1745.

<sup>7</sup> Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 1. – С. 24.

<sup>8</sup> Рішення від 28 квітня 2010 року № 12-рп у справі про забезпечення апеляційного оскарження ухвал суду // Офіційний вісник України. – 2010. – № 34. – Ст. 1199.

чають фахівці в галузі конституційного права, єдиний орган конституційної юрисдикції реалізує функцію нормативно-інтерпретаційної конституціоналізації правового порядку в державі.

Однак необхідно зауважити таке. За період діяльності Конституційного Суду України (з кінця 1996 року до 1 липня 2011 року) до нього надійшло 2486 конституційних звернень громадян щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, тобто щорічно 171 громадянин України звертався до Конституційного Суду в межах підстав, визначених статтею 94 Закону. Протягом 2010 року до Конституційного Суду України надійшло 420 конституційних звернень, з яких єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні відповідно до повноважень, встановлених Конституцією України і Законом, знайшов підстави для процесуального розгляду лише 34, що становить 8 відсотків від їх загальної кількості. Решту (понад 90 відсотків) конституційних звернень секретаріат Конституційного Суду повернув суб'єктам права на конституційне звернення, як такі, що не відповідають вимогам Закону.

Отже, значна кількість громадян, доклавши певних моральних й, очевидно, матеріальних зусиль, а також згаявши час, через незнання чи неправильне розуміння та застосування вимог Закону до змісту конституційного звернення, не змогла вирішити питання щодо забезпечення чи захисту своїх конституційних прав і свобод у процесі конституційного судочинства.

Такі обставини змушують Конституційний Суд України вживати заходів для підвищення інформованості громадян щодо його компетенції та діяльності з питань забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод громадян.

Так, згідно з Порядком організації особистого прийому громадянина у Конституційному Суді України, розробленим і затвердженим з метою виконання статті 40 Конституції, законів України «Про звернення громадян», «Про Конституційний Суд України» та інших нормативно-правових актів, працівники відділу опрацювання конституційних звернень тричі на тиждень здійснюють особистий прийом громадян, під час якого надають консультації щодо повноважень Конституційного Суду України, вимог до конституційних звернень, питань, з яких громадянин можуть звертатися до Конституцій-

ного Суду України, а також здійснюють правовий аналіз конституційних звернень та за наявності недоліків надають допомогу щодо їх усунення.

Останнім часом розроблено Пам'ятку для громадян та юридичних осіб про порядок внесення конституційних звернень до Конституційного Суду України, в якій наводиться перелік повноважень Конституційного Суду, питань, з яких вони можуть звертатися до єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, та вимог, встановлених Законом до конституційного звернення.

За підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку (CIDA) в рамках Українсько-канадського проекту судової співпраці видано буклет «Правова допомога громадянам».

Пам'ятка і буклет надаються та надсилаються усім громадянам, які звернулися до єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні з будь-яких питань.

Нещодавно на веб-сайті Конституційного Суду України ([www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua)) розміщено інформаційно-методичні матеріали для громадян, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб щодо підготовки конституційних звернень. Ці матеріали охоплюють питання компетенції Конституційного Суду, підстави для конституційного звернення, вимоги до змісту конституційного звернення.

Окрім того, розроблено Методичні рекомендації для працівників відділу опрацювання конституційних звернень щодо підготовки повідомлень на конституційні звернення, які не відповідають вимогам Закону. Якщо раніше громадянина як суб'єкту права на конституційне звернення тільки повідомлялося, що його конституційне звернення не відповідає вимогам Закону, то тепер у такому повідомленні зазначається, що воно (повідомлення) має виключно інформаційно-роз'яснювальний характер і не позбавляє громадянина права знову звернутися до Конституційного Суду України з порушених питань. Здавалося б, це дрібниця, але у громадянина залишається ще один шанс на можливе відновлення його порушених, як він вважає, конституційних прав.

Також Конституційним Судом України розглядається питання щодо необхідності внесення змін до Регламенту з метою більш повного забезпечення реалізації та захисту конституційних прав і свобод гро-

мадян, які звертаються до єдиного органу конституційної юрисдикції в державі з конституційними зверненнями.

Зазначу відверто, що приємно читати листи громадян до Конституційного Суду України такого змісту: «Я дуже Вам вдячний за відповідь на моє звернення і пам'ятку про порядок звернення до Конституційного Суду України. Я за фахом будівельник, а не юрист. Тому за Вашою порадою звернувся до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (П. П. Шкарпета, м. Вінниця); «Дуже вдячний Вам за оперативність та змістовну відповідь на мою заяву» (О. Ю. Рябцев, м. Донецьк); «Роль рішень Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України важлива також і тому, що клопотання про таке тлумачення – єдина надана законодавцем пересічному громадянину можливість звертатися по захист своїх прав безпосередньо до органу конституційної юрисдикції в Україні» (І. Головань, адвокат, кандидат юридичних наук).

Слід зазначити, що вжиті Конституційним Судом України заходи щодо інформування населення та порядок та можливості індивідуального доступу до конституційного правосуддя вже дають певні позитивні результати. Зокрема, якщо протягом попередніх тринадцяти років Конституційним Судом щорічно розглядалося 1–2 справи за зверненнями громадян щодо надання офіційного тлумачення Конституції і законів України, то протягом 2010–2011 років він уже розглянув 10 справ такої категорії.

Конституційний Суд і надалі виходитиме з того, що чим більше громадян матимуть інформацію про свої конституційні права, свободи та обов'язки, компетенцію Конституційного Суду України, вимоги відповідних законів України щодо конституційного звернення, тим більше в них з'явиться можливостей відновити свої порушені, як вони вважають, конституційні права, що сприятиме реалізації встановленого Конституцією України програмного принципу побудови правової держави. Конституційний Суд України й надалі вдосконалюватиме форми доступу громадян України, іноземців, осіб без громадянства до конституційного правосуддя.