

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

FORMATION AND DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL CONTROL INSTITUTE IN UKRAINE

Шевчук І.М.,

*кандидат педагогічних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

У статті на основі аналізу правових актів та конституційно-правових доктрин, представлених у працях українських учених і державознавців, досліджено виникнення, становлення й розвиток інституту конституційного контролю в Україні. Охарактеризовано особливості його становлення в різні історичні періоди та визначено основні етапи формування. Зазначено, що утворення й діяльність Конституційного Суду України стали можливими завдяки набуттю Україною незалежності та відходу її державно-правової думки від орієнтування на радянську практику.

Ключові слова: конституційний контроль, Конституція України, Конституція УРСР, Конституційний Суд України, американська модель конституційного контролю, європейська модель конституційного контролю.

В статье на основании анализа правовых актов и конституционно-правовых доктрин, представленных в работах украинских ученых и государствоведов, исследовано возникновение, становление и развитие института конституционного контроля в Украине. Охарактеризованы особенности его становления в разные исторические периоды и определены основные этапы формирования. Отмечено, что создание и деятельность Конституционного Суда Украины стали возможными благодаря обретению Украиной независимости и ухода ее государственно-правовой мысли от ориентации на советскую практику.

Ключевые слова: конституционный контроль, Конституция Украины, Конституция УССР, Конституционный Суд Украины, американская модель конституционного контроля, европейская модель конституционного контроля.

The article investigates the origin, formation and development of the institute of constitutional control in Ukraine, basing on the analysis of regulations and legal constitutional doctrines, presented in the works of Ukrainian scientists and state experts. The features and the main stages of its formation in different historical periods are characterized. It was indicated that the formation and activity of the Constitutional Court of Ukraine were made possible thanks to getting of independence by Ukraine's and the departure of its state legal opinion from targeting the Soviet practice.

Key words: constitutional control, the Constitution of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, Constitution of the Ukrainian SSR, American model of constitution control, European model of constitution control.

Постановка проблеми. Інститут конституційного контролю функціонує в більшості сучасних демократичних країн. Становлення тієї чи іншої його моделі пов'язане з особливостями національного права, організацією державної влади та економічними, політичними й історичними умовами.

Дослідження різноманітних аспектів становлення й розвитку інституту конституційного контролю в Україні потрібне для вдосконалення діяльності Конституційного Суду України.

Стан дослідження. Вивченню окремих теоретичних і практичних аспектів становлення та розвитку інституту конституційного контролю в Україні приділяли увагу такі вітчизняні науковці-правознавці, як В.О. Гергелійник, В.М. Кампо, О.М. Мироненко, М.Д. Савенко, А.О. Селіванов, В.Є. Скомороха, І.Д. Сліденко, М.В. Тесленко, Т.О. Цимбалістий, В.М. Шаповал та інші.

Мета статті – дослідження виникнення, становлення й розвитку інституту конституційного контролю в Україні та визначення його особливостей.

Виклад основного матеріалу. Становлення інституту конституційного контролю в Україні відбувалося в складних історичних умовах, оскільки тривалий час вона не мала своєї державності, її території протягом століть входили до складу інших дер-

жав. Реальне становлення цього інституту відбулося лише з набуттям Україною незалежності.

5 квітня 1710 р. схвалено Конституцію Пилипа Орлика, яка містила положення про поділ державної влади на законодавчу (належала Раді, членами якої були полковники зі своєю старшиною, сотники, «генеральні радники від усіх полків» і «посли від Низового Війська Запорозького» та яка мала скликатися тричі на рік), виконавчу (належала гетьману), судову (належала Генеральному суду). Конституція зменшували повноваження Гетьмана Війська Запорозького, він вважався гарантом дотримання прав і вольностей народу. Контроль за виконанням повноважень гетьманом здійснювали генеральні старшини, полковники й генеральні радники, однак щодо нього санкцій не передбачено. У ст. 7 Конституції йшлося про відокремлення повноважень судової влади від інших органів державної влади, про її незалежність під час ухвалення рішень і їх обов'язковість [1]. В основу Конституції Пилипа Орлика покладено ідеї теорії природного права та поділу державної влади. Положення Конституції не реалізовано, хоча вона формально діяла на Правобережній Україні до 1714 р.

Ідеї щодо запровадження конституційного контролю в XVIII ст. – на початку XX ст. зводилися лише до конституційних проєктів, які не втілено в життя.

Для формування вітчизняної доктрини конституційного контролю важливі праці українських науковців, зокрема таких, як І.І. Петрунkevич, який запропонував новаторську ідею конституційного суду, доводив переваги контролю за конституційністю законів й інших нормативних актів із боку саме спеціального судового органу; М.П. Драгоманов, який наголошував на особливому порядку внесення змін до конституції, а також частково окреслив питання конституційної юрисдикції; С.С. Дністрянський, який зазначав, що в державі потрібно створити спеціальну систему захисту конституції задля недопущення необґрунтованих (свавільних) змін її положень, а також обстоював необхідність Державного судового трибуналу, повноваження якого полягають у перевірці законів на предмет їх конституційності, а також можливості скасування тих законів, що можуть суперечити конституції [2, с. 98–99].

29 квітня 1918 р. Центральною Радою прийнято Конституцію Української Народної Республіки (далі – УНР), яка проголосила Україну самостійною, суверенною, незалежною державою. Організація державної влади відповідно до Конституції УНР ґрунтується на засадах принципу розподілу влади; органом законодавчої влади проголошено Всенародні збори, що формують інші гілки влади; вища виконавча влада належить Раді народних міністрів, а вищий орган судової влади – Генеральний суд. У Конституції УНР передбачено особливий порядок внесення змін до Основного Закону, відповідальності міністрів і тимчасового обмеження прав та свобод, однак створення органу конституційного контролю не визначено [3]. У Західноукраїнській Народній Республіці, яка виникла наприкінці 1918 р. унаслідок розпаду Австро-Угорської імперії, ідея утворення органу конституційного контролю не отримала підтримки.

Розглядаючи становлення конституційного контролю в Україні, потрібно згадати про Східну Галичину, Закарпаття, Північну Буковину, Південну Бессарабію, на яких діяли конституції Польщі, Чехословаччини й Румунії. Центрально-східну частину Закарпаття з офіційною назвою «Підкарпатська Русь» за Сен-Жерменським мирним договором від 10 вересня 1919 р. та Тріанонським мирним договором від 4 червня 1920 р. включено до складу Чехословаччини як окрему автономну адміністративно-територіальну одиницю. Підкарпатська Русь – це українська територія, на яку вперше в Україні поширювалася юрисдикція новітнього європейського конституційного суду. Конституція Чехословаччини давала право ще не існуючому Сейму Підкарпатської Русі ухвалювати закони про мову, освіту, релігію, місцеве управління, а також інші питання, визначені законами Чехословацької Республіки. Ці закони за приписами Конституції Чехословаччини підпадали під юрисдикцію Конституційного Суду Чехословаччини й досить жорсткий політичний контроль із боку її президента, який наділявся винятковим правом на підписання цих актів, а також губернатора, призначеного тим самим президентом за пропозицією уряду. У Підкарпатській Русі встановлено європейську модель конституційного контролю [4, с. 90].

Східна Галичина в міжвоєнний період перебувала під впливом Польщі. Відповідно до Конституції Польщі 1921 р. представники від українських земель були депутатами Сейму й сенаторами, які забезпечували відповідність ухвалених законів Конституції Польщі та здійснювали ефективний конституційний контроль над діяльністю й актами президента, Ради міністрів, окремих членів уряду. Проте після прийняття Конституції Польщі в 1935 р. всі органи державної влади в Польщі, а отже, й у Східній Галичині, стали повністю підпорядковуватися президенту.

Території Північної Буковини й Південної Бессарабії в 1920–1930-ті рр. XX ст. перебували в складі Румунії, де встановлено американський варіант конституційного контролю за участю найвищого суду загальної юрисдикції. Касаційна палата як вищий загальний суд Румунії мала виняткове право визнавати закони неконституційними (однак лише в казуальному порядку), проте суд не наділявся правом розглядати на предмет відповідності Конституції Румунії укази короля та інших органів виконавчої влади. Формально на такі дії уповноважувалась адміністративна юстиція, але зазвичай вона застосовувалася до актів переважно департаментів, комун, міст, а не вищих органів влади. У 1938 р. король Кароль II здійснив державний переворот. Установивши свою диктатуру, він запровадив антидемократичну конституцію, яка значно звужувала права й свободи громадян, та розпустив парламент. У вересні 1940 р. на зміну королівській диктатурі в Румунії до влади прийшла орієнтована на Німеччину диктатура фашистського типу [4, с. 93].

У Східній Галичині, Закарпатті, Північній Буковині, Південній Бессарабії запроваджено різні моделі конституційного контролю, однак, зважаючи складну політичну ситуацію, цей інститут остаточно не сформовано.

На східних (із 1919 р.), а згодом і на західних землях (із 1939 р.) України на тривалий час встановлено більшовицьку владу. Конституції УРСР (1919, 1929, 1937, 1978 рр.) повністю відтворювали структуру та положення Конституції СРСР. У радянський період на території України не існувало повноцінного конституційного контролю. 14 березня 1919 р. III Всеукраїнський з'їзд рад у Харкові ухвалив першу Конституцію УРСР як формально незалежної й суверенної держави. Елементи конституційного контролю вперше закладено в ст. 6 Конституції УРСР, яка відносила здійснення державного контролю за діяльністю радянської влади до відання Центральної радянської влади (Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, ВУЦВК і РНК). Затвердження та внесення змін і доповнень до Конституції УРСР було виключною компетенцією з'їзду рад [5]. Отже, у Конституції УРСР 1919 р. визначено лише державний контроль над діяльністю радянської влади, повноваженнями зі здійснення якого наділено центральні органи влади.

У ст. 19 Конституції УРСР 1937 р. уведено поняття «контроль за виконанням Конституції». Ці функції покладено на Верховну Раду, однак їх здійснювали

партійні органи. Найвищими суб'єктами політичного конституційного контролю за дотриманням Конституції УРСР є КП(б)У (із жовтня 1952 р. – КПУ) як складовій частині КПРС та її розгалуженим обласним, міським, районним, районним у містах й іншим партійним комітетам [6]. КПУ керувалась у своїй роботі Програмою та Статутом КПРС, тобто здійснювала вищий конституційний контроль не на підставі конституцій СРСР й УРСР, а на основі генеральної лінії КПРС, яка формулювалася з'їздами КПРС і конкретизувалася для України на з'їздах КПУ.

Конституція СРСР 1977 р. та Конституція УРСР 1978 р. не визначила спеціальний інститут конституційного контролю. Президія Верховної Ради УРСР згідно зі ст. 106 Конституції УРСР 1978 р. була постійно діючим органом, який здійснював конституційний контроль. У ст. 108 Конституції УРСР прописано, що Президія Верховної Ради УРСР здійснює контроль за додержанням Конституції Української РСР, а також тлумачення законів [7]. У Конституції УРСР зазначено, що всі партійні організації діють у межах Конституції СРСР (не УРСР), але керівною й спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи державних і громадських організацій у ст. 6 Конституції УРСР називалася вже не КПУ, а КПРС. Саме на підставі цієї статті КПРС здійснювала не лише вищий політичний, а й вищий ідеологічний конституційний контроль на засадах марксизму-ленінізму.

27 жовтня 1989 р. внесено зміни до Конституції УРСР 1978 р., згідно зі ст. 112 передбачалось утворення Комітету конституційного нагляду. Комітет обирала Верховна Рада УРСР строком на 10 років у складі голови, його заступника та семи членів. Комітет конституційного нагляду отримав повноваженнями надавати Верховній Раді УРСР висновки щодо відповідності Конституції УРСР проектів законів; здійснювати нагляд за відповідністю Конституції УРСР й законам постанов і розпоряджень Ради Міністрів УРСР; надавати висновки щодо відповідності Конституції УРСР актів місцевих Рад народних депутатів, інших державних органів і громадських організацій республіки. Комітет конституційного нагляду Української УРСР так і не утворено.

Після проголошення 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України розпочався новий якісний етап формування конституційного контролю в Україні. Декларація закріпила принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову [8]. Це вимагало створення інституту конституційного контролю. 24 жовтня 1990 р. Законом УРСР «Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 24 жовтня 1990 р. передбачено створення Конституційного Суду Української РСР, склад якого повинна обирати Верховна Рада Української РСР [9].

Згідно зі ст. 112. Закону УРСР «Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР» Конституційний Суд УРСР обираєть-

ся Верховною Радою Української РСР на десять років зі спеціалістів у галузі права в складі голови, його заступника й 23 суддів. Особи, обрані до Конституційного Суду УРСР, не можуть одночасно входити до складу інших державних органів, діяльність та акти яких підконтрольні Конституційному Суду УРСР, а також бути народними депутатами чи належати до будь-яких політичних партій і рухів. Судді під час виконання своїх обов'язків є незалежними та підпорядковуються лише Конституції Української РСР.

Організація й порядок діяльності Конституційного Суду Української РСР визначаються Законом «Про Конституційний Суд Української РСР» від 3 червня 1992 р. [10]. Це незалежний орган у системі судової влади, завдання якого полягає в забезпеченні відповідності законів, інших нормативних актів законодавчої та виконавчої влади Конституції України, охорони прав і свобод людини й громадянина. За Конституційним Судом України закріплено такі повноваження, як розгляд справ про конституційність актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Президії Верховної Ради України, Верховної Ради та Ради Міністрів Республіки Крим; конституційність міжнародних договорів України; розпуск партій; спори між територіальними утвореннями України; додержання Президентом, Прем'єр-міністром, іншими членами Уряду, Головою Верховного Суду України, Головою Вищого арбітражного суду, Генеральним прокурором України, а також дипломатичними й іншими представниками України Конституції та законів України в разі порушення питання про дострокове припинення їхніх повноважень.

До складу Конституційного Суду України входять 15 суддів, голова, два його заступники, які обираються Верховною Радою України строком на 10 років. Кандидатури на посаду суддів подають Голова Верховної Ради України й Президент України в однаковій кількості. Кандидатуру Голови Конституційного Суду України погоджують із Головою Верховної Ради України та Президентом України. Кандидатури суддів попередньо обговорюють на засіданнях постійних комісій Верховної Ради України. Суддями можуть стати лише громадяни України, які мають виборчі права, досягли на день обрання 40 років, мають вищу юридичну освіту й стаж практичної, наукової чи педагогічної діяльності в галузі права не менше ніж 15 років. Однак у законі не прописано механізм конституційного провадження, хоча в ст. 3 зазначено про необхідність прийняття окремого закону про конституційне судочинство.

Вибори до Конституційного Суду України передбачалося провести в червні 1992 р., однак Верховна Рада України не змогла обрати необхідну кількість суддів, хоч обрано його голову – Л.П. Юзькова. Орган конституційного контролю не створено через недосконалий порядок формування Конституційного Суду України та політичне протистояння між Верховною Радою України й Президентом України.

8 червня 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України укладено Конституційний договір про основні засади організації й функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. У ст. 38 цього договору зазначено, що Конституційний Суд України – це незалежний орган судової влади, який забезпечує відповідність законів, інших нормативних актів законодавчої й виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав та свобод людини й громадянина [11]. Кількісний склад Конституційного Суду України зазначеним договором не визначено, проте вказано, що Верховна Рада України та Президент України призначають по половині складу суддів, а Голову Конституційного Суду України – Верховна Рада України за спільним поданням кандидатури на цю посаду Голови Верховної Ради України й Президента України. На підставі Конституційного договору від 1995 р. Конституційний Суд України не сформовано.

28 червня 1996 р. прийнято Конституцію України, яка по-новому визначила процедуру формування та функціонування Конституційного Суду України. У ст. 147 зазначено, що Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні [12]. 16 жовтня 1996 р. прийнято Закон України «Про Конституційний Суд України», який конкретизував засади його організації та діяльності, а з 1 січня 1997 р. суд став приймати до розгляду конституційні подання та звернення [13]. Організаційні питання діяльності Конституційного Суду України врегульовано Регламентом Конститу-

ційного Суду України, прийнятим 5 березня 1997 р.

Висновки. Становлення конституційного контролю в Україні – результат тривалого історичного розвитку, однак його не можна розглядати відірвано від історії становлення конституційного контролю в зарубіжних країнах, оскільки території українських земель тривалий час перебували під юрисдикцією інших держав, а на вітчизняних науковців впливали правові доктрини, розроблені зарубіжними вченими.

На підставі дослідження визначено такі етапи становлення інституту конституційного контролю в Україні. Перший етап (з 1710 р. до поч. ХХ ст.) – обґрунтування вітчизняними науковцями необхідності запровадження конституційного контролю для обмеження державної влади та перевірки законів на предмет їх конституційності; упровадження в певних формах органу конституційного контролю на територіях Західної України, які входили до складу Польщі, Чехословаччини й Румунії. Другий етап (1919–1990 рр.) – радянський період. До конституцій УРСР включили елементи конституційного контролю та запровадили парламентську форму конституційного контролю. Третій етап (з 1990 р. – до сьогодні) – практичне становлення конституційного контролю в Україні визначено прийняттям у 1996 р. Конституції України й Закону України «Про Конституційний Суд України», а також утворенням суду та початком його роботи.

В Україні запроваджено європейську модель конституційного контролю, яка передбачає здійснення контролю спеціалізованим судовим органом, що не входить до системи судів загальної юрисдикції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України Гетьмана Пилипа Орлика 1710 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.
2. Мироненко О. Від «праведного автономізму» до виникнення ідеї конституційного суду (межа ХІХ–ХХ століть) / О. Мироненко // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 1. – С. 86–99.
3. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
4. Мироненко О. Охорона радянської конституції у перші два десятиліття існування СРСР / О. Мироненко // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 81–95.
5. Конституція УРСР, затверджена ІІІ Всеукраїнським з'їздом Рад 14 березня 1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/find:Конституцію+УРСР++1919+p/T190001.html.
6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, затверджена постановою надзвичайного ХІV українського з'їзду Рад 30 січня 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/001_001.
7. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР 20 квітня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.
8. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
9. Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон України від 24 жовтня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45. – Ст. 606.
10. Про Конституційний Суд України : Закон України від 3 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 33. – Ст. 471.
11. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
12. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.