

судовими службовцями своїх обов'язків, відновлення тяганини (хоча і меншої у порівнянні з попередніми судами) і хабарництва.

До скасування гетьманського правління у листопаді 1764 р. відбулися лише організація нових судів та їх комплектація кадрами. Матеріально вони почали забезпечуватися вже в часи II Малоросійської колегії під наглядом Генерального суду, але уряд Катерини II тоді вже розпочав підготовку до поширення на територію України загальноімперської судової системи, що відбулося в 1782 р. Указом Павла I у 1796 р. дія статутних судів була відновлена. Вони проіснували до 1834–1840 рр. як українські національні суди, найдовше нагадуючи собою про державність Гетьманщини.

Надійшла до редколегії 08.02.99

В. Смородинський

З передісторії конституційного контролю в Україні

Конституційний контроль в Україні, офіційна історія якого розпочалася в 1996 р. після прийняття нової Конституції України та Закону «Про Конституційний Суд України», має складну передісторію, яка потребує досконалого вивчення. Деякі її найважливіші віхи, що містяться в бурхливій історії ХХ ст. і наведені в цій статті, дають необхідне історико-діалектичне підґрунтя для подальшого поглибленого аналізу одного з фундаментальних правничо-політичних інститутів України.

Основні Державні Закони Росії від 23 квітня 1906 р. поклали функцію законодавчого контролю на орган, який публікував закони, — Правлячий Сенат. Закони, що не відповідали положенням Основних Законів, оприлюдненню не підлягали.

Завдання формування органів влади першої Російської республіки було покладено на Установчі збори. Особлива комісія при Тимчасовому уряді по складанню проекту Основних Законів у жовтні 1917 р. включила до програми законопроектної роботи тему «Судова гарантія Конституції». У зв'язку із припиненням діяльності Тимчасового уряду ця програма реалізована не була.

У радянські часи питання конституційного контролю вирішувалося в конституціях по-різному. При цьому термін «конституційний контроль» спочатку не вживався. Зі створенням СРСР контрольні функції були покладені на З'їзд Рад, ЦВК та його Президію, а наглядові — на Верховний Суд СРСР. Це було закріплено в Конституції СРСР 1924 р. Верховний Суд згідно з п. «в» ст. 43 Конституції, положеннями про Верховний Суд СРСР 1923 і 1929 рр. мав право за своєю ініціативою увійти з поданням про призупинення та скасування постанов і розпоряджень центральних органів та союзних наркоматів, які не відповідали чинній Конституції СРСР. Ці повноваження не поширювалися на закони та інші акти З'їзду Рад СРСР, ЦВК та його Президії. Верховний Суд також за вимогою ЦВК СРСР давав висновки щодо законності актів органів влади союзних республік та вирішував судові спори між союзними республіками. Ця діяльність Верховного Суду здійснювалася тільки до 1933 р. і виконувала скоріше судово-консультативну функцію, ніж функцію конституційного контролю.

Конституція СРСР 1936 р. (як і Конституція УРСР 1937 р., конституції інших союзних республік) не зазначила конкретний орган контролю за додержанням Конституції. Президії Верховної Ради СРСР було надано право тлумачення законів, скасування актів центральних та республіканських виконавчих органів (рад народних комісарів, рад міністрів), а також розгляду питань конституційності нормативних актів. Ця функція здійснювалася переважно апаратом Президії при узгодженні проектів республіканських законів. У разі невідповідності Конституції СРСР вже прийнятого республіканського закону секретар Президії, а іноді навіть завідувач юридичного відділу Президії надсилав до Президії листа з пропозицією привести акт у відповідність з Конституцією СРСР. Іноді приймалися накази з цих питань¹. Але саме Конституція СРСР 1936 р. вперше у вітчизняній правотворчості ввела юридичну формулу «контроль за виконанням Конституції», наділивши цим повноваженням Верховну Раду (відповідно ст. 19 Конституції УРСР 1937 р.)².

¹ Див.: *Кряжков В. А., Лазарев Л. В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 40–41.

² Див.: *Тодика Ю. М., Марцеляк О. В.* Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян. Х., 1998. С. 50.

Конституцією СРСР 1977 р. і Конституцією УРСР 1978 р. (ст. ст. 97, 106) питання конституційного контролю врегульовані майже аналогічно. Спеціальні інститути, механізм та процедури конституційного контролю не визначалися. Деякі загальні короткі положення були сформульовані в Регламенті Верховної Ради СРСР 1979 р. (глава X «Здійснення Верховною Радою СРСР контрольних повноважень» та ст. 64 про контроль Президії за додержанням Конституції). Але не можна серйозно сприймати тезу про те, що Президія Верховної Ради УРСР здійснювала конституційний контроль, з посиланнями на ст. 108 Конституції УРСР 1978 р. Згідно з п. 4 цієї статті Президія здійснювала «контроль за додержанням Конституції Української РСР». «Але в даному випадку про семантичний зв'язок понять такого контролю і реального конституційного контролю не йшлося. Здійснюваний Президією «контроль» мав форму розгляду цим органом питань виконання усіма іншими органами союзної республіки (окрім самої Верховної Ради) так званих конституційних вимог. Президія не була уповноважена скасовувати на підставі неконституційності акти підконтрольних органів і вчиняти інші дії відповідного характеру на тих самих підставах. У цьому ж річищі розвивалася державна практика за радянських часів»¹.

Таким чином, у радянський період був відсутній як повноцінний конституційний контроль взагалі (за винятком перших років), так і судовий конституційний контроль.

До середини 80-х років наведена схема діяла бездоганно. Президія Верховної Ради декілька разів визнавала акти місцевих (республіканських) органів влади неконституційними, але не скасовувала їх, а пропонувала скасувати ці акти самим органам, які їх видали. Але вже з 1988 р. застосування такого механізму до розв'язання як міжнаціональних та територіальних конфліктів між окремими республіками (наприклад, конфлікту між Азербайджаном та Вірменією щодо Нагірно-Карабахської автономної області), так і проблем відцентрових спрямувань союзних республік (наприклад, видання Декларації про державний суверенітет Естонської РСР) продемонструвало його неспроможність вирішувати питання конституційного контролю в нових політичних реаліях.

¹ Шаповал В. М. Проблеми розвитку конституційної юрисдикції // Вісник Конституційного Суду України. 1998. № 2. С. 47.

Виникла наявна необхідність створення спеціального органу постійного конституційного контролю, уповноваженого контролювати додержання Конституції та скасовувати нормативні акти, що їй не відповідають. Пропозиція створення такого органу (Комітету конституційного нагляду СРСР) була висунута як складова частина програми реорганізації системи органів державної влади СРСР та союзних республік, запланованої на 1989–1990 рр., вже у червні 1988 р. на ХІХ конференції КПРС М. Горбачовим, який тим самим дав «зелену вулицю» ідеям, що обережно висловлювалися радянськими правознавцями ще з початку 60-х років. Пропозиція набула свого втілення у змінах і доповненнях від 1 грудня 1988 р. до ст. 125 Конституції СРСР. Ними передбачалося утворення Комітету конституційного нагляду, який мав обиратися 3'їздом народних депутатів СРСР строком на десять років у складі Голови, заступника Голови та двадцяти одного члена Комітету, в тому числі представників від кожної союзної республіки. Але на І 3'їзді народних депутатів сформувати Комітет не вдалося, незважаючи на зусилля М. Горбачова. Депутати з Прибалтики побачили в новому органі «інструмент тиску на національне відродження союзних республік, прес над їх суверенітетом». Вони запропонували обрати Комітет з п'ятнадцяти голів та п'ятнадцяти членів від республік з правом вето для кожної республіки, відкласти розгляд питання до прийняття відповідного Закону. Коли їх пропозицію не було прийнято, литовські депутати на чолі з А. Бразаускасом покинули зал засідань, чим зірвали голосування. В результаті як компроміс була створена комісія по підготовці Закону «Про конституційний нагляд в СРСР», а потім — на ІІ 3'їзді — редакційна комісія по доробці Закону, до складу яких входили представники республік (від України — Г. Крючков, О. Масельський, В. Шинкарук). Серед членів комісій були такі відомі правознавці, як С. Алексєєв (у майбутньому — перший і єдиний Голова Комітету), Ю. Калмиков, Д. Керімов, В. Кудрявцев, Б. Лазарєв (у майбутньому — заступник Голови Комітету), О. Яковлев та ін.

Саме тоді серед юристів-науковців розпочалася дискусія щодо варіантів конституційного контролю. Розглядалися три можливі варіанти: збереження Комітету конституційного нагляду, створення Конституційного Суду, покладення функцій конституційного контролю на Верховний Суд. У результаті було прийня-

то найгірший, але, мабуть, єдиний можливий на той час варіант: 21–23 грудня 1989 р. II З'їзд народних депутатів СРСР, заслухавши доповідь голови редакційної комісії Д. Керімова, прийняв Закон «Про Конституційний нагляд в СРСР» і нову редакцію ст. 125 Конституції СРСР. Відповідно до цієї редакції з повноважень Комітету було виключено право призупиняти дію конституцій союзних республік, законів, прийнятих З'їздом народних депутатів, та їх окремих положень. До повноважень Комітету були віднесені: перевірка на предмет відповідності Конституції СРСР проектів союзних законів і вже чинних актів З'їзду народних депутатів СРСР, Верховної Ради СРСР та її палат, актів Генерального прокурора СРСР, Головного державного арбітра СРСР, нормативних актів інших державних органів і громадських організацій; розгляд розбіжностей між Союзом РСР і союзними республіками, а також між республіками та іншими національно-територіальними утвореннями; нагляд за законодавчою ініціативою; обов'язкове надання висновку щодо усунення Президента з посади (з 1990 р.). Повноваження Комітету обмежувалися тільки наданням висновків з вищезазначених питань. Останнє слово було за центральними органами державної влади. Громадяни, що виявили невідповідність Конституції того чи іншого акта, могли звертатись не до Комітету, а лише до органу, уповноваженого передати питання на розгляд Комітетові. Таким чином, Комітет не мав права приймати остаточні рішення про скасування переважної більшості актів. Таке право мали органи державної влади, в першу чергу З'їзд народних депутатів.

На думку Ю. Шульженка, «аналіз організації і діяльності Комітету конституційного нагляду СРСР свідчить, що був уже фактично утворений конституційний суд в тому традиційному розумінні, яке існує в світі»¹. З цим важко погодитись. Комітет був квазісудовим органом, його висновки мали пряму силу дії тільки в разі порушення основних прав і свобод громадянина. В усьому іншому він був додатком до З'їзду народних депутатів. Громадяни практично були позбавлені права звертатись до Комітету з конкретними питаннями. Порівняння з пізніше утвореними конституційними судами (в тому числі з Конституційним Судом України) підтверджує його юридичну обмеженість. Цілком природ-

¹ Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 119.

но, що переважна більшість правознавців, особливо зарубіжних, оцінили цей орган досить негативно. Але якщо розглядати його діяльність як першу спробу цивілізованого конституційного контролю в межах соціалістичних реалій, що існували на той час, то природно, що «цей інститут заслуговує на високу оцінку за свої рішення відносно захисту індивідуальних і політичних прав. Цінним є вже те, що Комітет конституційного нагляду був першою спробою створення установи такого типу після 70 років постійної сугестії, що незалежний орган конституційного контролю не тільки не був необхідний, але навіть становив би собою реальну загрозу принципам Радянської системи»¹. За недовгий час своєї діяльності Комітет прийняв низку істотних рішень, які, безумовно, відіграли свою роль у становленні демократії в країні. Він офіційно припинив практику видання таємних законодавчих актів, що впливають на права громадян, скасував указ Президента СРСР, забороняючий проведення демонстрацій у центрі Москви, як такий, що суперечить Конституції, постановив, що обмеження свободи пересування та вибору місця проживання, які виходили з положень закону про прописку, порушують Конституцію та міжнародні угоди про права людини тощо. Всього за дев'ятнадцять місяців своєї діяльності Комітет прийняв більше сорока актів, але, на жаль, запам'ятався передусім негативним ставленням до бурхливих відцентрових процесів у республіках Союзу та не досить чітко визначеною, очікувальною позицією під час драматичних подій 19–20 серпня 1991 р. Комітет припинив своє існування в грудні 1991 р. разом з Радянським Союзом.

Реформа органів влади 1988–1990 рр. в СРСР передбачала створення в союзних республіках комітетів конституційного нагляду. Практичні кроки до обрання органів конституційного контролю майже ніде не робилися. Це мотивувалося необхідністю прийняття нових конституцій. Ще влітку 1991 р. в нереалізованих проектах Союзного договору ставилося питання про перетворення Комітету конституційного нагляду СРСР в Конституційний Суд.

Ще раніше на I З'їзді народних депутатів СРСР було оприлюднено проект Конституції Союзу Радянських Республік Європи та Азії, розроблений академіком А. Сахаровим. За цим проек-

¹ Д. Барри. Конституционный Суд России глазами американского юриста // Гос-во и право. 1993. № 12. С. 79–80.

том Конституційний Суд є однією з чотирьох палат Верховного Суду СРСР (разом з палатою по кримінальних справах, палатою по цивільних справах та палатою арбітражу). Це не нова схема — приблизно так побудована судова влада у деяких латиноамериканських країнах (наприклад, Еквадорі). Таку схему можна вважати проміжною між північноамериканською (функції конституційного судового контролю надані Верховному Суду, який здійснює їх шляхом загальної судової процедури) та європейською (створення окремого Конституційного Суду, який здійснює виключно конституційний контроль за специфічною процедурою). Відомо, що ніхто, крім Міжрегіональної депутатської групи, проект А. Сахарова серйозно не сприйняв. По-перше, у 1989 р. ніхто не хотів бачити хмари, що згущувалися над Радянським Союзом. По-друге, традиційна схильність слов'янського права до континентальної правової сім'ї, передусім до германської системи законодавства, цілком природно вела до створення окремого Конституційного Суду. Хоча в умовах нерозвинutoї, завдяки царизму та більшовизму, генетично залежної судової системи розбудова нової судової влади за однією з «американських» моделей (звичайно, з урахуванням особливостей національного права) мала свої значні переваги.

Процес прийняття нових конституцій затягнувся до 1996 р. Протягом цих шести років усі республіки, крім Туркменістану (де функції конституційного контролю покладені на Меджліс — парламент), прийшли до необхідності створення саме судових органів конституційного контролю.

В Україні Закон «Про Конституційний Суд України» був прийнятий 3 червня 1992 р. Відповідно до нього Верховна Рада України розпочала обрання суддів Конституційного Суду, але обраний був тільки його Голова — професор Л. Юзьков (у липні 1992 р.). У цьому Законі був відсутній механізм конституційного провадження, а в ст. 3 обумовлювалося прийняття окремого Закону про конституційне судочинство, який так і не був розглянутий Верховною Радою. Для всіх було очевидно, що в конституційному нагляді не зацікавлена ні законодавча, ні виконавча гілки державної влади. На момент скасування Конституції 1978 р. сім її статей регулювали істотні повноваження Конституційного Суду та його склад (ст. ст. 97, 103, 108, 110, 112, 114⁶, 114⁹). Склалася парадоксальна ситуація: юридично в Україні Конституційний Суд був, а

реально — ні. Тільки після прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України та на її основі нового Закону від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» розпочалося реальне формування цього органу.

Конституційному Суду цілком присвячено розділ XII нової Конституції України. Законодавці відокремили його від системи правосуддя (якому присвячено розділ VIII). Конституційному Суду надано особливий статус, він є «єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні» (ст. 147 Конституції). Проте в ст. 124 розділу VIII «Правосуддя» йдеться про здійснення правосуддя виключно судами та про здійснення судочинства Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції. «Тим самим підкреслюється особлива роль цього судового органу і його завдання: стежити в установлених законом формах і процедурах за відповідністю Конституції України законів та інших правових актів, гарантування її верховенства»¹.

Конституційному Суду надані такі повноваження: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України (ст. 150 Конституції); 3) вирішення питань відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ч. 1 ст. 151 Конституції); 4) дача висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених ст. ст. 111 та 151 Конституції України; 5) дача висновку про порушення Конституції України або законів України Верховною Радою Автономної Республіки Крим (п. 28 ст. 85 Конституції); 6) дача висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. ст. 157 і 158 цієї Конституції (ст. 159 Конституції).

Конституційний Суд відноситься Конституцією до судових органів. У ст. 124 Конституції прямо сказано: «Судочинство здій-

¹ Скомороха В. Є. Окремі питання поділу влади і юрисдикція Конституційного Суду України // Право України. 1998. № 5. С. 16.

снюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції». Таким чином, Конституційному Суду хоча й надано особливого статусу, але в межах судової гілки державної влади.

Новий Закон від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» істотно відрізняється від Закону 1992 р. Він за своїм змістом поєднав у собі, по-перше, перероблені та в деяких випадках переосмислені згідно з новою Конституцією положення старого Закону (в розділі I «Основи конституційного судоустрою») та, по-друге, достатньо ретельно розроблений механізм конституційного провадження (в розділі II «Конституційне провадження» та розділі III «Особливості конституційного провадження») — саме те, що згідно з першим Законом мало було регулюватися окремим Законом про конституційне судочинство.

18 жовтня 1996 р. в присутності Президента України, представників усіх гілок державної влади, численних гостей шістнадцять обраних на той час членів Конституційного Суду відповідно до ст. 17 Закону склали присягу на вірність Конституції і державі. Саме тоді Президент України Л. Кучма висловив своє бачення місця Конституційного Суду в процесі державотворення: «Конституційний Суд повинен стати арбітром у нерідко непростих взаєминах органів законодавчої й виконавчої влади, здійснювати оцінку на відповідність Конституції усіх нормативних актів держави. Чи не найбільш важлива функція Конституційного Суду — забезпечення захисту прав і свобод людини, охорона конституційного порядку в державі»¹.

З січня 1997 р. розпочалася активна діяльність «єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні». Станом на 11 травня 1999 р. Конституційним Судом України прийнято 29 рішень, якими здійснено офіційне тлумачення 13 статей Конституції України, положень трьох кодексів України, чотирьох законів України, визнані неконституційними окремі положення восьми Законів України, двох постанов Верховної Ради України, двох указів Президента України, однієї постанови Кабінету Міністрів України, Конституції АР Крим, нормативно-правового акта Верховної Ради АР Крим, визнані неконституційними один закон України, одна постанова Верховної Ради України, один закон АР Крим, один нормативно-правовий акт АР Крим. 5 березня 1997 р.

¹ Право України. 1996. № 11. С. 4.

затверджено Регламент Конституційного Суду України — важливий документ, що визначає процесуальні та процедурні питання діяльності Конституційного Суду України.

Історія Конституційного Суду України як реально діючого органу конституційного судового контролю тільки починається. Завдяки своєму особливому статусу він вже бере участь у вищому державному керівництві. Його рішення спрямовані на регулювання процесу формування політичної єдності в конституційній сфері. Його слово в світовому досвіді правового захисту Конституції, в справі реалізації на практиці принципу розподілу державної влади, в забезпеченні балансу гілок влади ще, безумовно, попереду.

Надійшла до редколегії 11.05.99

Л. Жиліна

Проблеми судового контролю за правомірністю рішень органів попереднього розслідування

У всіх сферах правового регулювання, в тому числі в кримінальному судочинстві, повинні одержати розвиток і конкретизацію фундаментальні принципи, згідно з якими утворюються взаємовідносини між правовою державою і особою: верховенство закону і суворе підкорення праву діяльності всіх державних органів та посадових осіб; підзаконність державної влади; недоторканність прав і свобод громадян; взаємна відповідальність держави і особи.

Перетворення політичної системи, проблеми в соціальному та економічному житті зачіпають діяльність правоохоронних органів. Кримінально-процесуальна діяльність, провадження слідчих дій поєднані з вторгненням в особисте життя громадян, обмеженням у передбачених законом випадках їх прав і свобод, застосуванням заходів процесуального примусу.

Нові напрямки і перспективи реформи прокуратури та її структур в правовій державі неодноразово розглядалися вченими, особливо в аспекті оптимізації співробітництва між прокуратурою і судами для посилення судової влади і поважання її повної незалежності.