



**Конституційне
судочинство.
Американський
та український досвід**

**Київ
1999**

Видано за підтримки фонду
ім. Чарльза Стюарта Мота.



Позиція авторів може не збігатися
з позицією фонду.

ISBN:

© Інститут демократії імені Пилипа Орлика
за участю

© Інституту громадянського суспільства

Передмова

Після ухвалення 28 червня 1996 року нової Конституції України в Україні відкрились нові можливості для побудови справді демократичного суспільства, одним із важливих елементів якого мав стати Конституційний Суд (КС) України.

Нагадаємо: незважаючи на відповідні норми про Конституційний Суд України, що були внесені до Конституції України в редакції 1978 року Верховною Радою 12-го скликання, і навіть ухвалення першої редакції Закону «Про Конституційний Суд України» в 1992 році, сам Суд так і не був сформований. Нині важко судити наскільки обгрунтованим було затягування з формуванням такої важливої державної інституції в Україні, проте певна логіка у тому напевне була, оскільки Конституція України, що діяла в період до 1996 року, була досить суперечлива — в ній переплітались дві протилежні засади: перші розділи Конституції, яких практично не торкнулися зміни 1990-1992 років, сповідували принципи «єдності влади» і «повновладдя Рад»; інші розділи, що вважались основними для трансформаційних процесів в Україні, практично повністю були змінені у цей же період і будувались на нових для України підходах: принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову й відповідний розподіл компетенції між ними. Не було єдності щодо повноважень самого Конституційного Суду і серед науковців та народних депутатів, а деякі політики потерпали, що в умовах правового хаосу в тодішній Конституції Конституційний Суд може стати інструментом проти перемін в Україні. Втім, ухвалення нової Конституції України та прийняття на її основі нового Закону «Про Конституційний Суд України» врешті-решт завершило (з ор-

ганізаційно-правового боку) процес утворення Конституційного Суду в Україні.

Як засвідчує досвід, становлення нової інституції як справді впливового та авторитетного органу в системі демократичних структур держави неможливе без всебічного обговорення його місця та ролі в суспільстві, без залучення кращих наукових і громадських сил до формування позитивного іміджу КС, донесення інформації про Конституційний Суд до широкого загалу.

Саме так, у дискусіях з народними депутатами України й українськими урядовцями, у процесі попередньої роботи, проведеної Фондом Україна-США та Інститутом демократії імені Пилипа Орлика в Україні, зокрема в сфері розбудови громадянського суспільства та підтримки неурядових організацій, народилась ідея проекту «Інтегрування Конституційного Суду в українське суспільство». Метою проекту, що його здійснили протягом одного року, було сприяти усвідомленню широким загалом тої важливої ролі Конституційного Суду, яку він відіграє у гарантуванні верховенства права в демократичній системі.

Навесні 1997 року Фонд Україна-США (Вашингтон) одержав грант Інформаційного агентства США для втілення цього проекту в життя. Було проведено чотири семінари на актуальні для України теми, затверджені дорадчими органами проекту у Вашингтоні та Києві. Семінари відбулися в Києві, Трускавіці, Харкові, завершальний з них із питанням «Роль та Ізгре Конституційного Суду в системі захисту прав людини в Україні»- знову в Києві.

Учасниками семінарів були судді Конституційного Суду, вчені з України та США, політики місцевого та національного рівнів, які представляли законодавчу й виконавчу гілки влади, представники неурядових громадських організацій (НУО), журналісти. Така розмаїтість у складі учасників ставила за мету оцінити обговорювані питання з різних точок зору і таким чином дати якомога повнішу картину функцій та обов'язків Конституційного Суду в контексті повсякденних турбот українського громадянства. В рамках проекту передбачалось видати друком матеріали семінарів та інші напрацювання, підготовлені під час роботи над проектом. Серед видань, що вже

побачили світ зусиллями Інституту демократії імені Пилипа Орлика, — «Знайомтесь: Конституційний Суд України», де в простій, доступній формі викладено основне, що потрібно знати громадянинові про Конституційний Суд, аби зрозуміти його роль і місце в системі органів влади в Україні, його можливості в захисті прав і свобод громадян. Поповнюється серія книжок, що вміщують статті учасників семінарів та матеріали дискусії. Останній збірник (ви тримаєте його в руках) — спільна праця Інституту демократії імені П. Орлика й Інституту громадянського суспільства, який активно долучається до творення в Україні цивілізованого правового поля, часто виступаючи його популяризатором серед широких верств населення.

У виданні «Конституційне судочинство. Американський та український досвіди» подаємо широку інформацію про спільні проблеми, що стоять перед Конституційним Судом України та Верховним Судом США щодо реалізації принципу верховенства Конституції у кожній з цих держав. У збірнику не дотримувались хронологія і порядковість доповідей на 2-му і 4-му семінарах. Мета укладачів — зробити видання логічно завершеним, наповненим багатим інформаційним змістом. Його потенційні читачі й користувачі, так нам здається, — не тільки судді й правники, а й люди без спеціальної юридичної підготовки.

Маркіян БЛІНСЬКИЙ,
директор Інституту демократії імені Пилипа Орлика,

Анатолій ТКАЧУК,
голова Інституту громадянського суспільства.

Вступ

*Інститут демократії
імені Пилипа Орлика*

Глава 1. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД У СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Конституції демократичних країн значну увагу приділяють забезпеченню прав і свобод громадян. Розділи про права та свободи особи є обов'язковою складовою сучасних конституцій. В Конституції України цьому питанню присвячено найбільший розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Захист прав і свобод людини відповідно до норм Конституції має забезпечуватись всією системою державної влади, відповідними правилами та процедурами і підлягає судовому захисту.

В Україні структура державної влади суттєво відрізняється від американської. Демократичні традиції США та України також суттєво відмінні. Ще більша різниця у структурі судової влади. Попри такі відмінності спільним є те, що Україна намагається збудувати демократичне суспільство, де б права людини і громадянина були у достатній мірі захищені і такий захист має бути забезпечений як мережею судів загальної юрисдикції, так і можливістю вирішення питань захисту конституційних прав і свобод на рівні Конституційного Суду України (у разі неправильного застосування норм Конституції українським законодавством).

Надзвичайно розвинена судова система США хоч і не передбачає у своїй структурі такого органу, як Конституційний Суд, проте саме суди там стали основним інструментом захисту прав, передбачених американською Конституцією і творцями демократичних традицій нинішнього американського суспільства.

Параграф 1

Конституція США.

Білль про права.

Судовий захист прав громадян

Суддя Сюзан Б. Конлон, Окружний суд Північного Іллінойсу

1. ВСТУП ТА ІСТОРІЯ

У 1789 році штати схвалили («ратифікували») Конституцію Сполучених Штатів Америки. Конституція запровадила центральний уряд для штатів, які до цього були незалежними. Під час процесу ратифікації найбільшу стурбованість у штатів викликала відсутність білля про права, який би захищав як штати, так і їхніх громадян від перевищень повноважень з боку нового федерального уряду. Ця стурбованість походила з історичних проблем, з якими зіткнулися американські колонії, коли перебували під владою сильної британської монархії. З уваги на це 1791 року штати ратифікували перші десять поправок до Конституції Сполучених Штатів, відомі тепер як Білль про права.

Ці десять поправок проголошують основоположні права народу Америки і накладають широкі обмеження на федеральний уряд.

Наприклад:

- ◆ Конгресові Сполучених Штатів заборонено ухвалювати закони, які обмежують свободу слова чи свободу віросповідання;
- ◆ Білль про права гарантує право на суд за участю присяжних у справах про серйозні злочини (фелонію);
- ◆ уряд не може переслідувати у судовому порядку особу більш ніж один раз за один злочин, оскільки у Біллі про права існує заборона подвійної кримінальної відповідальності за один і той же злочин...

Більшість конституційних обмежень стосовно федерального уряду нині застосовуються і до урядів штатів — до цього спонукають певні конституційні поправки й судові тлумачення.

Білль про права сам по собі не має виконавчої сили. За два останні століття застосування загальних конституційних принципів до конкретних законів і діяльності уряду призводило до фундаментальних розбіжностей точок зору, громадських обговорень та численних судових процесів. Зрештою, справи стосовно консти-

туційного тлумачення та застосування повинні вирішуватися федеральними судами.

Далі йтиметься про питання, які найчастіше трапляються у практиці федеральних судів.

II. ПЕРША ПОПРАВКА

Перша поправка звучить так:

«Конгрес не може видавати законів на впровадження будь-якої релігії чи заборону вільно сповідувати її, а також не має права видавати законів, що обмежували б свободу слова, преси та права людей на мирні зібрання і звертання до уряду з проханням усунути якусь кривду».

Обмеження Першої поправки стосуються також урядів штатів, округів та міст.

A. Свобода слова

Фундаментальний принцип свободи слова полягає в тому, що уряд не може забороняти чи обмежувати вираження ідеї тільки тому, що більшість громадськості (чи керівництва) вважає таку ідею крамольною чи неприйнятною. Таким чином принципи свободи слова служили захистом для назагал непопулярних дій. До прикладу, демонстрація невеликої групи молодиків з нацистською символікою у єврейській громаді або символічне спалення американського прапора діставали захист федеральних судів попри загальне невдоволення такими діями. Свобода слова включає також свободу не говорити. Уряд, наприклад не може вимагати від громадян віддавати честь прапорові чи розміщувати патріотичні гасла на номерних знаках своїх автомобілів. Однак свобода слова не дає дозволу на поведінку, яка справді заважає здійснювати функції управління, проявами якої можуть бути спалення урядових архівів чи блокування входу до адміністративних будинків. Уряд може регулювати свободу слова лише тоді, коли обмеження викладено у вузькому сенсі для досягнення обов'язкових урядових інтересів. Традиційним прикладом, коли право слова не передбачає захисту, є випадок, коли людина у переповненому театрі кричить «Пожежа!», хоч ніякої пожежі насправді немає, чим викликає паніку й тілесні ушкодження. Заклики до масових безпорядків і насильства можуть заборонятися і каратися урядом. Іншими словами, мовлення, яке створює пряму і очевидну загрозу, може регулюватися чи заборонятися.

Розкриття військових таємниць — ще один приклад свободи слова, яка не захищається і може бути обмежена урядом. Згідно з Першою поправкою, може бути вузько обмеженим використання непристойної мови, зокрема у формі дитячої порнографії. Подібним чином Перша поправка не захищає у випадку дискредитуючих і наклепницьких заяв і нечесних комерційних текстів. Заяви про точку зору (на протигагу фактам) не можуть бути основою судового позову на підставі наклепу чи інсинуації.

Коли на ЗМІ чи журналіста подають у суд за наклеп чи інсинуації, Перша поправка накладає особливі обмеження, якщо особа, котра подає позов, є урядовим службовцем або політичним діячем, чи коли начебто наклепницька заява стосується питання державної ваги. Громадський або державний діяч — це особа загальновідома чи славнозвісна, чи така, що свідомо залучена до справ, що викликають жваве громадське обговорення.

Фундаментальним наслідком Першої поправки стала вимога, щоб громадський чи державний діяч, подаючи позов на ЗМІ за наклепи, доводив фактичну фальшивість інсинуацій чи наклепів. І навпаки, коли звичайний громадянин подає в суд на наклеп, дефамційна заява (опублікована інформація) вважається фальшивою, і сторона, проти якої висунуто звинувачення, повинна довести її правдивість.

Найважчою умовою, яку повинна виконувати громадська чи офіційна особа, піддана дефамації, є доведення, що наклепницьку заяву зроблено навмисне, тобто з усвідомленням фальшивості заяви або з безвідповідальним нехтуванням правдою. Прикладом останньої ситуації може бути написання автором наклепницької статті, коли той не перевіряє чи в інший спосіб не встановлює обґрунтованості потенційно дефамційної інформації.

Б. Свобода віросповідання

В своїй основі Перша поправка забороняє урядові карати людей чи дискримінувати їх на основі їхніх релігійних переконань. Верховний Суд так і не дав точного визначення релігійним переконанням, але він застосовував цю концепцію свободи віросповідання до нетрадиційних сект. Щирі вірування, як здається, відіграють важливу роль. До прикладу, Верховний Суд звільнив дітей сімейства Еміш од відвідування середньої школи, яке за законом є обов'язковим, на підставі того, що їхня релігія забороняє середню освіту. Противники військової служби, антивоєнні погляди яких ґрунту-

ються на ширих релігійних переконаннях, звільнялися від обов'язкової військової служби федеральними судами.

Будь-який закон чи урядова програма, яка надає переваги одній релігійній секті перед іншою, є об'єктами старанного розгляду федеральних судів. На практиці жоден з таких законів не дістав підтримки, коли вони були оскаржені в суді. Вимоги щодо проведення спільних молитов у державних школах чи маніфестація релігійних символів на території державної власності завжди були легковразливими для успішних заходів на основі конституційності.

III. ЧЕТВЕРТА ПОПРАВКА

Четверта поправка говорить:

«Право народу на недоторканість особи, мешкання, особистих паперів і майна не має порушуватися безпідставними обшуками і арештами; ордер на обшук і арешт має видаватися лише з обґрунтованих причин, скріплених присягою або ствердженням. В таких ордерах повинно докладно зазначатися місце, де має бути зроблений обшук, особи, що мають бути заарештовані, або речі, що мають бути конфісковані.»

Це положення є джерелом більшості конституційних відводів у кримінальних справах. Четверта поправка передбачає певні норми і правила, які визначають безпосередню форму урядового втручання в свободу особи. Юридичне тлумачення обсягу Четвертої поправки за двісті років зазнало змін і стало ширшим.

Арешт має місце у випадку, коли та чи та особа вважає, що не може вільно відійти або припинити розмову з урядовим представником (зазвичай — працівником правоохоронного органу).

Особу, як ведеться, беруть під варту з метою кримінального переслідування і допиту. Цей серйозний захід повинен ґрунтуватися на достовірній причині, що складається з фактів чи відомостей, які й підкріплюють об'єктивно розумне міркування, що затримана особа вчинила або вчинює злочин.

Для арешту у звичних умовах у домі підозрюваного, як правило, вимагається ордер, підписаний представником суду. Однак ордер не вимагається, коли існує загроза для громадськості, небезпека сутички чи знищення доказів.

Правоохоронці можуть затримати особу на короткий час без обґрунтованої причини з метою перевірки підозри щодо кримінальної діяльності, якщо підозра обґрунтована і підтримується чіткими фактами, а не простими здогадами. Крім того, правоохоронець

може обшукати затриманого без ордеру, якщо він має обґрунтовану підозру, що затриманий озброєний і небезпечний. Обґрунтованість поведінки правоохоронців при затриманні чи обшуку\арешті без ордеру, як правило, оскаржуються у федеральних судах на підставах Четвертої поправки.

Обшук підпадає під дію Четвертої поправки лише в тому випадку, коли він провадиться правоохоронцем чи іншою особою, яка діє за наказом правоохоронних органів. Приватні обшуки не можуть бути оскаржені на конституційних підставах (хоча приватні обшуки можуть порушувати інші закони, як-от кримінальне порушення права власності).

Аби підпадати під дію Четвертої поправки, обшук повинен порушувати виправдані очікування оскаржувача щодо захисту його приватного життя. Найочевиднішим таким захищеним місцем є домівка. Місце роботи є більш проблематичним об'єктом, оскільки найманий працівник не має резонних підстав очікувати на збереження приватності свого робочого місця, якщо не йдеться про його портфель чи сумку. Речі, відкриті для очей кожного чи призначені для показу, зрозуміло, не належать до компетенції тієї сфери, щодо якої можна обґрунтовано сподіватися на захист приватного життя, і можуть бути піддані обшукові без ордеру. Підписаний судовим посадовцем ордер не вимагається, коли є докази того, що особи з власницьким правом дають згоду на обшук, або за надзвичайних обставин. Ордер не є необхідністю, коли йдеться про міжнародний прикордонний обшук осіб, багажу чи автомобілів.

Контроверсійне судове виключне правило забороняє обвинувачам використовувати докази, отримані внаслідок неконституційних обшуків або конфіскації у звинуваченого під час судового процесу. За роки судової практики визначилися певні винятки з цього правила. Приміром, виключне правило не застосовується, коли правоохоронці діяли, покладаючись на добросовісність закону або використовуючи юридично неповноцінний ордер. Докази та інформація, здобуті від підслідного неконституційним шляхом, можуть бути використані для вираження недовіри до свідчень під час судового процесу.

Традиційне обґрунтування виключного правила пов'язується із прагненням втримати правоохоронців і обвинувачів від неконституційної поведінки. Протилежна точка зору на проблему окреслюється запитанням: чи дозволяти злочинцеві безперешкодно втекти, якщо поліцейський зробив похибку?

IV. П'ЯТА ПОПРАВКА, СТАТТЯ ПРО РИЗИК ПОВТОРНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ТОЙ САМИЙ ЗЛОЧИН

П'ята поправка забороняє багаторазове переслідування особи, яке піддає його вдруге кримінальній відповідальності «за той самий злочин». Ця норма застосовується, коли судові присяжні складають присягу на початку судового процесу, а також коли складає присягу перед суддею перший свідок у судовому розслідуванні, коли йдеться про суд без участі судових присяжних.

Це означає, що якщо підсудний був раніше визнаний невинним, то його не можна піддавати судовому переслідуванню в цій справі повторно.

Однак його можна піддавати судовому переслідуванню за інший злочин, навіть якщо цей новий злочин пов'язаний з тими самими обставинами, що й той, який спричинив попереднє судове переслідування. Приміром, якщо обвинувачуваного визнано невинним у пограбуванні банку, його можна піддати переслідуванню за взяття в заручники банківського службовця або за насильство щодо останнього, коли йдеться про те саме пограбування.

Якщо суд присяжних неспроможний одноголосно винести вердикт, обвинувачуваного можна піддати повторному судовому процесові; в цьому випадку норма про недопустимість кримінального переслідування за той самий злочин не застосовується. Крім того, якщо перший судовий процес був зупинений до його завершення згідно із запитом обвинувачуваного (скажімо, якщо останній серйозно захворів під час процесу і потребував негайної операції), то в цій справі може бути призначений новий судовий процес.

Здебільшого перегляди кримінальних справ відбуваються в тих випадках, коли апеляційний суд відхиляє обвинувальний вирок, винесений на підставі очевидності злочину, або коли суддя під час першого судового процесу припустився інших помилок. Однак, якщо апеляційне скасування судового рішення ґрунтується на недостатності доказів, які б не залишали сумнівів у вині підсудного, або на неконституційності застосованих у цьому випадку законів, проти обвинувачуваного може й не відкриватися ще одна справа за той самий злочин.

Стаття про ризик двічі понести кримінальну відповідальність за той самий злочин не забороняє цивільних позовів на підставі тих самих обставин, за які обвинувачуваний притягувався до кримінальної відповідальності. Наприклад, в одному з гучних процесів недавнього часу обвинувачуваний був визнаний невинним у скоєнні вбивства своєї колишньої дружини та її приятеля. Однак родини вбитих пізніше виграли цивільні позови до обвинувачуваного щодо отримання грошей як компенсації за завдані втрати.

V. ВОСЬМА ПОПРАВКА І СМЕРТНА КАРА

Верховний Суд Сполучених Штатів послідовно дотримується тієї позиції, що смертна кара не належить до жорстоких і надзвичайних видів покарань, заборонених Біллем про права. Катування і нелюдське ставлення до ув'язнених однозначно забороняються Восьмою поправкою.

Федеральний закон і рішення Верховного Суду вимагають спеціальних захисних заходів для підсудних, яким загрожує вирок смертної кари. Так, питання про покарання може не розглядатися присяжними, поки процес перебуває у стадії встановлення вини підсудного. Добираючи членів суду присяжних, суддя першої інстанції, котрий бере участь у розгляді справи, може запитувати кожного потенційного присяжного засідателя, чи не має він/вона якихось особистих переконань чи усталених думок, що можуть вплинути на його/її здатність зважити всі пом'якшуючі та обтяжуючі обставини, перш ніж зробити висновок про доцільність застосування в даному випадку смертної кари. Обвинувачуваному повинні бути надані всі можливості для того, аби донести до суду присяжних усю інформацію щодо пом'якшуючих обставин, як-от психічні та емоційні проблеми або особиста та родинна історія. Якщо один з дванадцяти присяжних засідателів заперечує проти накладення смертної кари, ця крайня міра може бути не застосована.

Що стосується практики, то випадки застосування вироку смертної кари у федеральних судах є великою рідкістю, а виконання цього вироку не відбувалося вже кілька десятиліть. У багатьох штатах смертну кару заборонено. Однак на два штати — Техас і Флориду — припадає основна частка страт, що відбуваються у Сполучених Штатах. Здебільшого вироки смертної кари виносяться у випадках, коли йдеться про масові вбивства або особливо жahlivi обставини, як-от злочини щодо дітей та інших беззахисних жертв.

Восьму поправку часто використовують ув'язнені для ініціювання цивільних позовів проти тюремної адміністрації за «жорстокі і надзвичайні» умови ув'язнення. Однак суддівська інтерпретація Восьмої поправки вимагає тільки того, аби ув'язненим були доступні основні засоби для задоволення життєвих потреб, як-от притулок, догляд, охорона здоров'я. Відтак, такі позови рідко закінчуються успішно для позивачів. Деякі є відверто пустими й легковажними — містять нарікання на обмежений доступ до телебачення, розважальних можливостей, відвідувачів та на інші обмеження, властиві ситуації ув'язнення.

На відміну від Сполучених Штатів Америки, в Україні конституційне судочинство перебуває лише в стадії становлення. Конституційний Суд України поступово відпрацьовує механізми конституційного судочинства, в країні досі триває дискусія про місце і роль Конституційного Суду в тлумаченні норм Конституції та законів. Оскільки до недавнього часу саме Верховна Рада мала монопольне право тлумачити Конституцію й закони України, то перехід цього права до іншого органу, а саме Конституційного Суду, викликає певний спротив у частини депутатського корпусу і навіть серед українських юристів. Утім, без теоретичного осмислення цього важливого питання годі сподіватись на розуміння важливості тлумачення конституційних норм саме судом, а не парламентом.

Параграф 2

Концепція і практика офіційного тлумачення Конституції та законів України

Володимир Тихий, Суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України

Проголошення незалежності України, прийняття Конституції України, зміна парадигм держави і права поставили вітчизняну юридичну науку перед необхідністю розробки нової доктрини офіційного тлумачення законів, визначення його суб'єктів, принципів, критеріїв, правової природи, меж, стадій і т.ін. Важливість, нагальна актуальність і гострота цих проблем обумовлена як тим,

що офіційне (владне) тлумачення права за наслідками має юридично обов'язкову і зворотню силу, так і тим, що в державі діє безліч законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих до набуття чинності Конституцією України 1996 року.

В ході застосування права має місце витлумачення права у відповідності з виробленими теорією тлумачення положеннями. А теорія і практика тлумачення права, в свою чергу, складається у відповідності із сутністю суспільства, держави та права. За радянською системою влади право офіційного тлумачення Конституції і законів належало Верховній Раді, що робило її суддею у власній справі. Більш того, Верховна Рада зловживала цим правом і під виглядом тлумачення Конституції і законів нерідко змінювала їхній зміст і встановлювала нові юридичні норми. Конституція України закріпила розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу та судову й позбавила Верховну Раду права офіційного тлумачення Конституції та законів. Згідно з Конституцією, в державі створено Конституційний Суд як єдиний орган конституційної юрисдикції, спеціально уповноважений давати офіційне тлумачення Конституції України та законів України (статті 147 і 150 Конституції України).

Як відзначаються в рішенні від 11 липня 1997 року Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України), «ці зміни зумовлені переходом до нового порядку здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина 1 статті 6 Конституції України), органи яких взаємодіють між собою на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг, здійснюючи свої повноваження в межах, встановлених Конституцією України, і відповідно до законів України (частина 2 статті 6 Конституції України)».¹

Збереження за Верховною Радою України функції автентичного тлумачення Конституції України та законів України не тільки створювало б небезпеку внесення змін у зміст цих нормативно-правових актів з метою надання їм зворотної дії, але й позбавляло б ос-

¹ Вісник Конституційного Суду України. 1997, №2, с. 24.

таточності рішень Конституційного Суду України, вело б до їх перегляду та скасування, підривало б стабільність законодавства. Якщо Верховна Рада має намір видати нові правові норми, то вона може це зробити з допомогою прийняття закону.

Принципи верховенства права, розподілу влад обумовлюють необхідність тлумачення законів державними органами, які їх застосовують, зокрема судовою владою. При цьому кожний суд (суддя), вирішуючи конкретну справу, повинен керуватися тільки нормами права, й жодні органи, в тому числі й вищі судові, крім Конституційного Суду України, не можуть нав'язувати своє розуміння закону. В зв'язку з цим постанови (по суті, адміністративні акти) пленумів Верховного Суду України та Вишого арбітражного суду України про практику застосування тих чи інших норм права не мають юридичної сили для судів та інших суб'єктів.

Складність офіційного тлумачення Конституції України та законів України полягає в тому, що Конституцію України було прийнято в результаті взаємних поступок, компромісних положень. До того ж, значну децицію норм Конституції сформульовано досить загально й абстрактно, в багатьох випадках з використанням оціночних понять.

Положення Конституції визначають напрямок усієї діяльності з тлумачення правових норм. При тлумаченні Конституції України та законів України Конституційний Суд повинен керуватися не тільки буквою, а й духом Конституції, принципом верховенства права, пріоритетом прав людини. Тлумачення є перш за все пізнання окремих правових норм як частин цілого, тобто всієї системи права. Тому сучасні конституційні цінності необхідно враховувати і при тлумаченні законів та інших нормативно-правових актів, які прийнято до набуття чинності Конституцією. Вони є чинними лише у частині, що не суперечить Конституції. Це впливає з принципу тлумачення законів у відповідності до Конституції. Воно не може суперечити їй.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй (частина 2 статті 8 Конституції України). У відношенні тлумачення законів найвища юридична сила Конституції України над законами виявляється в тому, що смисл законів необхідно з'ясувати (розуміти), інтерпретувати і роз'яснювати в точній відповідності з Конституцією України.

Конституційному Суду слід враховувати те тлумачення Конституції та законів у практиці, яке найбільше відповідає конституційним приписам. 17 липня 1997 року Україна, член Ради Європи, ратифікувала Конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 року та деякі протоколи до неї, визнала юрисдикцію Європейського Суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування цієї Конвенції. Тому при з'ясуванні і роз'ясненні Конституції України та законів України щодо прав і основних свобод людини необхідно враховувати як нормативні положення вказаної Конвенції, так і їхні інтерпретації Європейським Судом з прав людини.

Цілком зрозуміло, що ні поняття тлумачення норм права, ні науковий шлях розкриття змісту норм права (тобто наукові основи і наукові методи), ні інші наукові положення про тлумачення не можуть бути встановлені в нормативно-правових актах. Але деякі аспекти офіційного тлумачення законів, які можуть регулюватись правом, регламентуються Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України». Згідно з цим, юридичну діяльність щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України Конституційний Суд України здійснює за зверненнями суб'єктів конституційного подання або конституційного звернення за встановленою процедурою і виражає в особливій формі — інтерпретаційних актах (у рішеннях, що тягнуть за собою відповідні правові наслідки).

Об'єктом офіційного тлумачення Конституційного Суду України в сенсі статті 150 Конституції України є чинна Конституція України та закони України, прийняті як до, так і після набуття чинності Конституцією України. Скасовані закони та закони, які втратили силу, офіційному тлумаченню Конституційним Судом України не підлягають.

Формами звернення до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України є конституційне подання та конституційне звернення (стаття 38 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Приводи для розгляду справ про офіційне тлумачення Конституції України або законів України. Конституційне подання і конституційне звернення про офіційне тлумачення Конституції України або законів України повинні відповідати вимогам, передбаченим Конституцією України та відповідно статтями 39 і 42 Закону України «Про Конституційний Суд України». В них зазна-

чаються: клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України або законів України, повне найменування органу, посадової особи, які направляють конституційне подання (а для суб'єктів конституційного звернення — прізвище, ім'я, по-батькові громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса, за якою особа проживає, або повна назва та місцезнаходження юридичної особи), відомості про представника за законом або уповноваженого за дорученням, статті (окремі положення) Конституції України або законів України (повне найменування, номер, дата прийняття, джерело опублікування), які потребують офіційного тлумачення Конституційним Судом України, правове обґрунтування тверджень необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України, дані щодо інших документів і матеріалів, на які посилаються суб'єкти права на конституційне подання або конституційне звернення (копії цих документів і матеріалів додаються), та перелік документів і матеріалів, що додаються. Конституційне подання та конституційне звернення, документи та інші матеріали до них подаються у трьох примірниках.

Конституційне подання, конституційне звернення, яке відповідає вимогам Закону як за формою, так і за змістом, є (служить) приводом для розгляду справи про офіційне тлумачення Конституції України та законів України Конституційним Судом України.

Невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вказаним вимогам є однією із самостійних підстав для відмови у відкритті провадження у справі в Конституційному Суді України. Конституційний Суд України відмовляє, зокрема, у відкритті конституційного провадження, коли суб'єкти права на конституційне подання, конституційне звернення просили дати юридичну консультацію і задовольнити їх пізнавальний інтерес з правових питань. Так, в ухвалі Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частини 4 статті 44 та частини 3 статті 45 Закону України «Про вибори депутатів місцевих Рад та сільських, селищних, міських голів» зроблено такий висновок: «...в конституційному поданні Центральної виборчої комісії викладено клопотання не щодо офіційного тлумачення положень частини четвертої статті 44 та частини третьої статті 45 Закону України «Про

вибори депутатів місцевих Рад та сільських, селищних, міських голів», а щодо надання Конституційним Судом України консультації про застосування зазначених положень закону, що згідно зі статтею 150 Конституції України, статтею 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» до повноважень Конституційного Суду України не належить.

Згідно зі статтею 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», здійснення консультативно-методичного забезпечення діяльності виборчих комісій при проведенні виборів депутатів місцевих Рад та сільських, селищних, міських голів віднесено саме до повноважень Центральної виборчої комісії.

Таким чином, практичної необхідності в офіційному тлумаченні Конституційним Судом України положень частини четвертої статті 44 та частини третьої статті 45 Закону України «Про вибори депутатів місцевих Рад та сільських, селищних, міських голів» немає.²

Право на звернення до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України мають такі суб'єкти:

1) у формі конституційного подання — Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування (стаття 41 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Органи державної влади, не передбачені статтею 150 Конституції України, мають право на конституційне подання про офіційне тлумачення лише тих положень Конституції України та законів України, які стосуються питань, віднесених до відання цих суб'єктів.

2) у формі конституційного звернення — громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи (стаття 43 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Підстави для розгляду справ про офіційне тлумачення Конституції України або законів України Конституційним Судом України. Якщо наявність приводу до розгляду справи в Конституційному Суді України зобов'язує Суд прийняти її до розгляду, то наявність підстави для розгляду справи зобов'язує Конституційний

² Вісник Конституційного Суду України. 1998, №2, с. 42–43.

Суд України розглянути її в судовому засіданні і винести по ній вмотивоване рішення.

Підставами для звернення до Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України у формі конституційного подання і конституційного звернення є відповідно: практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України (частина 1 статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України») або наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (стаття 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Практична необхідність офіційного тлумачення Конституції України або законів України може бути обумовлена неясністю (двозначністю, розпливчатістю, неточністю, нечіткістю) їх окремих положень, або неоднозначним застосуванням, або хоча і однозначним, проте неправильним їх розумінням і застосуванням у масштабах усієї країни і т.ін. Офіційне тлумачення Конституції України або законів України якраз і покликане подолати ці обставини, зробити, зокрема, неясні положення ясними, зрозумілими. Так, у рішенні від 13 травня 1997 року Конституційного Суду України про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) вказано, що «підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» стала невизначеність у розумінні зазначених статей Конституції України та Цивільного процесуального кодексу України щодо довгострокового припинення повноважень народних депутатів України відповідно до статті 78 Конституції України (порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності), чим і зумовлена практична необхідність у їх офіційному тлумаченні»³, а в рішенні від 3 жовтня 1997 року у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини 5 статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією Ук-

³ Вісник Конституційного Суду України. 1997, №2, с. 5–6.

раїни) підставою для розгляду справи, згідно зі статтею 94 Закону відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», стала наявність неоднозначного застосування зазначених норм закону України «Про інформацію» та Закону України «Про прокуратуру» судами загальної юрисдикції, що призвело до порушення конституційних прав і свобод громадянина України»⁴. Підстава (причина) для конституційного звернення може бути усунена вже при судовому розгляді в загальному суді і таким чином конституційні права і свободи будуть захищені. Тому, як правило, конституційне звернення повинно прийматися Конституційним Судом України після використання всіх звичайних засобів правового захисту, в тому числі й судового.

До повноважень Конституційного Суду України не належать питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Конституційний Суд України шляхом офіційного тлумачення положень Конституції України та законів України захищає конституційні права і свободи людини та громадянина, а також юридичних осіб у зв'язку з порушеннями, що випливають з неправильного застосування положень Конституції України або законів України, а не судових чи адміністративних рішень. Якщо порушення прав тих чи тих суб'єктів випливає із закону, положення якого не відповідають Конституції України, Конституційний Суд України приймає рішення про неконституційність такого закону повністю чи в окремій частині. Так, по тій же справі К.Г. Устименка щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» Конституційний Суд України визнав «неконституційним положення частини четвертої статті 12 Закону України «Про прокуратуру» щодо можливості оскарження прийнятого прокурором рішення до суду лише у передбачених законом випадках, оскільки винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами».⁵

Розгляд Конституційним Судом України справ про офіційне тлумачення Конституції України та законів України — це певний процес, який проходить декілька стадій.

⁴ Вісник Конституційного Суду України. 1997, №2, с. 31–32.

⁵ Вісник Конституційного Суду України. 1997, №2, с. 35.

Перша стадія — звернення до Конституційного Суду суб'єкта права на конституційне подання або конституційне звернення з письмовим клопотанням про необхідність офіційного тлумачення статей (окремих положень) Конституції України або законів України, тлумачення яких має бути дано Конституційним Судом України (статті 39, 42 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Друга — попередня підготовка Судею Конституційного Суду України питань для їх розгляду Колегією суддів Конституційного Суду України та Конституційним Судом України.

Третя — перевірка Колегією суддів Конституційного Суду України або Конституційним Судом України на їх засіданнях конституційного подання (звернення) необхідності в офіційному тлумаченні і прийнятті Колегією суддів Конституційного Суду України або Конституційним Судом України ухвали про відкриття провадження у справі.

Четверта, центральна, стадія — розгляд справи на пленарному засіданні Конституційного Суду України. Тут на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України розглядаються обґрунтування суб'єкта права на конституційне подання чи конституційне звернення необхідності в офіційному тлумаченні окремих положень Конституції України або законів України, щодо яких було подано конституційне подання чи конституційне звернення. На закритому пленарному засіданні Конституційного Суду України здійснюється процес, шляхом якого за допомогою застосування спеціальних способів і прийомів тлумачення правових норм розкривається їхній зміст (тобто встановлюється, яку поведінку ними приписує правотворець, що забороняє і що дозволяє), розробляється, мотивується, розглядається і приймається рішення Конституційного Суду, в резолютивній частині якого офіційно тлумачаться (роз'яснюються) положення Конституції України або законів України, щодо яких застосували конституційне подання чи конституційне звернення. При цьому офіційне тлумачення законів України передбачає з'ясування питання їх відповідності Конституції України (конституційності). Якщо виявиться, що закон не відповідає Конституції України, суперечить їй, він визнається неконституційним. Прикладом може бути рішення від 13 травня 1998 року Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо

офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів Рад), яким визнано такими що «не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення частини 1 статті 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» про те, що депутат Ради не може бути головою місцевої державної адміністрації, його заступником, керівником її структурного підрозділу, прокурором».⁶

Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення повинне містити такі реквізити: найменування рішення, дату і місце прийняття, його номер; персональний склад Суддів Конституційного Суду України, які брали участь у розгляді справи; перелік учасників судового засідання; зміст конституційного подання; повну назву положення Конституції України або законів України, які офіційно тлумачаться, з посиланням на дату прийняття, порядковий номер, за яким Верховною Радою України прийнято закон; положення Конституції України, якими керувався Конституційний Суд України при прийнятті рішення; мотивувальну частину рішення; резолютивну частину рішення, в якій офіційно тлумачаться (роз'яснюються) положення Конституції України та законів України, щодо яких були застосовані конституційне подання чи конституційне звернення; обов'язкове зазначення того, що рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і оскарженню не підлягає.

Нарешті, остання стадія — офіційне оприлюднення рішення Конституційного Суду України. Рішення Конституційного Суду України разом з окремими думками суддів Конституційного Суду України публікуються у «Віснику Конституційного Суду України», в інших офіційних виданнях України, зокрема «Офіційному віснику України», «Урядовому кур'єрі».

При тлумаченні Конституції України та законів України Конституційний Суд України повинен уникати небезпеки підміни законодавця. Адже правова природа рішень Конституційного Суду України про офіційне тлумачення положень Конституції України та законів України похідна від положення Конституційного Суду України в системі механізму держави і його компетенції. Правова природа офіційного тлумачення Конституції України та законів України полягає саме в їхньому тлумаченні (того, що є): з'ясуванні,

⁶ Вісник Конституційного Суду України. 1998, №3, с. 9.

роз'ясненні, інтерпретації, встановленні дійсного змісту, тобто в певній констатації, а не в їхніх поправках, змінах чи доповненнях. Зміст тлумачення не може виходити за рамки актів, які тлумачаться. Конституційний Суд України не наділений правотворчою функцією. В тих випадках, де існують прогалини в Конституції або необхідне видання законів для врегулювання певних відносин, Конституційний Суд повинен відмовлятися від тлумачення, бо тут немає предмета тлумачення.⁷ Так, Конституційний Суд України 10 березня 1998 року виніс ухвалу про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президента України про призначення перших заступників, заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади України, виданих протягом липня-грудня 1996 року та січня 1997 року, в якій вказав, що «заповнення прогалин у законах Конституційному Суду України не підвідомче».⁸

В рішенні від 25 березня 1998 року Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин 11 та 13 статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») також відмітив, що «заповнення прогалин у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнані неконституційними, не належить до його повноважень. Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Виходячи з цього і відповідно до частини другої статті 19 Конституції України вирішення зазначених питань є прерогативою органу законодавчої влади — Верховної Ради України».⁹

Якщо в Конституції України виявляться протиріччя, неузгодженості між її окремими положеннями, їхнє скасування є правом і обов'язком парламенту, і цю компетенцію Конституційний Суд України не може перебирати на себе. Це питання не тлумачення, а

⁷ Суди загальної юрисдикції мають право долати прогалини в праві стосовно конкретних справ (їх вирішення за аналогією). Забороняється відмова в правосудді під приводом відсутності або неповноти нормативно-правових актів.

⁸ Вісник Конституційного Суду України. 1998, №2, с. 40.

⁹ Вісник Конституційного Суду України. 1998, №2, с. 26.

правотворчості. Усунення протиріч у законах також не входить в задачу тлумачення.

Конституційний Суд України не має права офіційно тлумачити і поняття, розкриті (конкретизовані) законодавцем у діючих законах України.

Метою офіційного тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України та законів України є встановлення їх однозначного і правильного розуміння та застосування на всій території держави і дача такого роз'яснення.

Наприклад, у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини 2 статті 55 Конституції України та статті 2482 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) Конституційний Суд України роз'яснив, що «частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність).

Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду».¹⁰

Частину ж 1 статті 55 Конституції України Конституційний Суд України витлумачив таким чином, що «кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні права і свободи порушені або порушуються,

¹⁰ Вісник Конституційного Суду України. 1998, №1, с. 6–7.

створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод».¹¹

Змістом офіційного тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України та законів України виступає їх конкретизація, уточнення, деталізація. Це певні норми, інтерпретаційні норми, правила загального характеру, в яких даються приписи (свого роду наказ, розпорядження) іншим суб'єктам, як розуміти ті чи ті терміни, вислів або правову норму в цілому, як її застосовувати. Характерним прикладом тут є рішення від 9 червня 1998 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини 2 статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України). Конституційний Суд України роз'яснив, що «положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України».¹²

Це норми роз'яснення. Вони сприяють правильній реалізації Конституції України та законів України і в цьому зв'язку є допоміжними правилами. Їхній допоміжний характер проявляється і в тому, що вони не можуть застосовуватись окремо, самостійно, без роз'яснювальних положень Конституції України та законів України, вони діють тільки разом з положеннями, які тлумачилися. Вони не можуть бути нормативною основою правозастосовчих актів. При вирішенні справ необхідно посилається на правові норми як юридичні підстави для рішення, і лише додатково на їхні офіційні роз'яснення.

Функціональне призначення рішень Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України — це юридичний засіб забезпечення їх правильного і одно-

¹¹ Вісник Конституційного Суду України. 1998, №1, с. 37.

¹² Вісник Конституційного Суду України. 1998, №2, с. 30.

значного розуміння і застосування, а тим самим і один з юридичних засобів зміцнення конституційної законності, охорони Конституції України.

Юридична сила офіційного тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України та законів України. Це тлумачення (його результат, а не сам процес тлумачення) має державний загальнообов'язковий характер, що наближає його за юридичною силою до роз'яснюваних положень Конституції України та законів України. Воно загальнообов'язкове, оскільки загальнообов'язковими є Конституція України та закони України. Загальнообов'язковість офіційного тлумачення Конституції України та законів України Конституційним Судом України прямо передбачена частиною 2 статті 150 Конституції України. До того ж воно є остаточним і не може бути оскарженим.

Остаточність рішення Конституційного Суду України означає, що воно не може бути скасовано або змінено ні за ініціативою зацікавлених осіб, ні за ініціативою самого Конституційного Суду України. В той же час, згідно зі статтею 68 «Підстави для відкриття нового провадження у справі» Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України відкриває нове провадження у справі при виявленні нових обставин по справі, що не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку в справі.

Офіційні тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України та законів України мають за своєю обов'язковістю вищу юридичну силу порівняно з тлумаченнями, що здійснюються іншими державними органами, посадовими та службовими особами. Це вищий вид тлумачення Конституції України та законів України. Адже Конституція України не передбачає автентичного тлумачення ні її положень, ні законів України.

Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України як допоміжний акт за своєю юридичною силою розташовується (знаходиться у супідрядному положенні) за актом, що роз'яснюється, в такій послідовності: тлумачення положень Конституції за Конституцією, тлумачення законів — слідом за законами. Але рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення положень Конституції та законів України не є джерелом права, бо вони не містять жодних правил (норм) поведінки.

Сфера дії (територія і коло осіб) рішень Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України співпадає зі сферою дії останніх.

Чинність у часі офіційного тлумачення Конституції України та законів України Конституційним Судом України. Його дія в часі визначається дією норми права, що тлумачиться, воно розділяє їхню долю. Причому тлумачення однієї і тієї ж норми не може змінюватися протягом цього часу.

Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України Конституційним Судом України - це не нормативно-правовий акт, а тому завжди має зворотну силу. Її межі визначаються моментом вступу в силу самих положень Конституції України та законів України, що інтерпретуються. Адже в процесі здійснення правової норми її зміст залишається одним і тим же (незмінним) і офіційними тлумаченнями тільки встановлюються той сенс, який вклав у неї законодавець. Тому норми права мають завжди той зміст, який розкрито офіційними тлумаченнями, і вони повинні застосовуватися відповідно до даного змісту. Якщо офіційному тлумаченню Конституційного Суду України положень Конституції України або законів України не відповідають акти їх застосування, вони підлягають скасуванню. Саме тому Конституційний Суд України в своєму рішенні від 25 грудня 1997 року у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненням жителів міста Жовті Води) вказав: «Ухвали судів про відмову у прийнятті позовних заяв громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян до Кабінету Міністрів України про виконання зобов'язань, які виникли у зв'язку з придбанням облигацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 року, та відшкодування моральної шкоди підлягають перегляду в порядку, встановленому Цивільним процесуальним кодексом України».¹³

При «переживанні» положень Конституції України та законів України, які інтерпретуються, має місце і «переживання» їх офіційного тлумачення Конституційним Судом України.

Тлумачення Конституції України, законів України та інших актів здійснюється Конституційним Судом України також і при

¹³ Вісник Конституційного Суду України. 1998, №1, с. 38.

вирішенні 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 (пункт 1 частини 1 статті 150 Конституції України), при перевірці справи і дачі висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент (частина 5 статті 111, частина 2 статті 151 Конституції України), при дачі висновків: про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (пункт 28 частини 1 статті 85 Конституції України), про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (частина 1 статті 151 Конституції України), а також щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Річ у тому, що застосування Конституції, як й інших норм права, неможливе без їх тлумачення. Без тлумачення Конституції України, законів України та інших актів неможливо прийняти рішення (висновку), без цього немає і самої конституційної юрисдикції. Але, якщо спеціальною метою офіційного тлумачення Конституції України та законів України за конституційними поданнями чи конституційними зверненнями є саме офіційне тлумачення (роз'яснення) цих актів, то безпосередньою метою тлумачення положень Конституції України та актів, які перевіряються на конституційність, є правильне вирішення конкретного питання про їх відповідність Конституції України. Тут тлумачення Конституції України — невід'ємна складова її застосування, виступає як конституційний аргумент обґрунтування рішення (висновку), супроводжує цей процес, фігурує тільки у мотивувальній частині рішення (висновку), є необхідною передумовою вирішення справи — прийняття рішення (висновку) про відповідність Конституції України того чи іншого акту і як самостійне явище не існує. Так, своє рішення від 23 червня 1997 року у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) Конституційний Суд України мотивував, зокрема, таким тлумаченням положень Конституції України та законів України: «Стаття 124 Конституції України поширила юрисдикцію судів на всі

правовідносини, які виникають у державі, й закріпила положення, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. До повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Відповідно до пункту 1 розділу ХУ «Перехідні положення» Конституції України закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Конституцією України, не повинні суперечити Конституції України, а отже, можуть перевірятися на предмет їх конституційності. До числа таких нормативних актів належать, зокрема, нормативні акти Президії Верховної Ради України». ¹⁴

Офіційне тлумачення Конституції України та законів України в сенсі статті 150 Конституції України — це особлива діяльність Конституційного Суду України, і вона оформляється як у мотивувальній, так і в резолютивній частинах спеціального акту Конституційного Суду України — рішенні, яке має самостійне значення.

Реалізація механізмів захисту конституційних прав громадян неможлива без чітко регламентованої, доступної та зрозумілої всім процедури. Адже навіть найкращий, з точки зору законодавця, закон може містити положення, які призводять до його неправильного розуміння й застосування. Оскарження законодавчого акту як такого, що суперечить нормам Конституції, чи дій органів та посадових осіб державної влади може бути безнадійною справою, якщо нема норм процедури оскарження та порядку його розгляду судами.

Параграф 3

Правова процедура як елемент забезпечення конституційних прав громадян у США

Суддя Чарльз Р. Волле (Південний судовий округ штату Айова)

¹⁴ Вісник Конституційного Суду України. 1997, №2, с. 21.

Положення про належну правову процедуру

У Конституції США, ухваленій 1789 року, як і в Конституції України, не було положення про «належну правову процедуру». І все ж у справі регулювання відносин між урядом та народом мовчання Конституції є не менш важливим, ніж відповідні статті Поправок V (внесена 1791 року) та XIV (внесена 1868 року). Ці статті гарантують, що:

«... Ніхто не може бути позбавлений життя, свободи чи власності без [дотримання] належної правової процедури».

(Конституція США, Поправка V).

«Жоден штат не може без [дотримання] належної правової процедури нікого позбавити життя, свободи чи майна і не може відмовити нікому, хто підлягає його юрисдикції, у рівній охороні законом».

(Конституція США, Поправка XIV, пункт 1).

Положення П'ятої поправки про належну правову процедуру було розроблене для захисту громадян від перевищень повноважень федеральним урядом.

Чотирнадцята поправка захищає людей від зловживань урядів штатів та місцевих урядів.

Положення про належну правову процедуру — не просто правила, що встановлюють певні норми поведінки. Це втілення більш загальної, основоположної ідеї американської юриспруденції. Верховний Суд США характеризує належну правову процедуру як «найменш деталізований і найбільш повний захист свобод».

Далі спробуємо коротко зупинитись на тому, як поняття належної правової процедури входило в американське конституційне право, що воно в себе включає і наскільки важливим є у повсякденному житті кожного американця.

Трохи історії

1776 року у Філадельфії було прийнято Декларацію про незалежність. Декларація проголосила як «самоочевидну істину» те, що всі люди волею «Творця наділені певними невідчужуваними правами, в тому числі правами на життя, свободу та прагнення щастя, і що для забезпечення цих прав серед людей створюються уряди». Як бачимо, першим принципом американського уряду було названо захист та забезпечення фундаментальних прав людини.

1789 року батьки американської нації прийняли Конституцію, яка об'єднала в одне ціле тринадцять окремих колоній і створила державу, яку тепер називають Сполученими Штатами. Автори Конституції розуміли, що вони повинні захистити особисті права і водночас створити життєздатний і сильний уряд. Тож 1791 року вони ухвалили «Біль про права», десять Поправок до діючої Конституції.

П'ята поправка гарантувала, що без належної правової процедури новий федеральний уряд нікого не може позбавити життя, свободи чи майна.

Через 77 років, наприкінці Громадянської війни, було прийнято Чотирнадцяту поправку до Конституції, яка гарантувала громадянам захист від урядів штатів та місцевих органів урядування. Нині більшість американців інтуїтивно розуміють, що можуть захистити себе від незаконних дій урядовців.

Проте важливо пам'ятати, що норма належної правової процедури еволюціонувала поступово і продовжує розвиватись і зараз. Спочатку Верховний Суд США, апеляційні суди штатів та суди першої інстанції тлумачили поняття належної правової процедури досить вузько. Навіть у XX столітті ця норма часто застосовувалася передусім для захисту бізнесових інтересів, а не особистих прав. Приміром, у 1905 році Верховний суд США розглянув закон штату Нью-Йорк, яким обмежувалась кількість робочого часу для працівників хлібопекарень. Суд визнав, що цей закон порушує право працедавця самостійно домовлятися з найманими робітниками про тривалість робочого дня. Трохи згодом Верховний суд відхилив закон про мінімальну зарплату та інші спроби урядів штатів покращити умови праці робітників. Однак протягом останніх п'ятдесяти років суди різних інстанцій загалом схвалювали подібні юридичні заходи, спрямовані на захист прав найманих працівників на робочому місці.

Сьогодні всі суди загалом задовольняють претензії фізичних осіб, якщо ті здатні переконливо довести, що їхні свободи та майнові права незаконно обмежуються урядовими структурами.

Тепер навіть в'язні можуть скористатися захистом, передбаченим положенням про належну правову процедуру. Судді часто задовольняють їхні позови щодо відшкодування збитків, завданих працівниками виправних установ, що перевищують свої службові повноваження. Так само і особи, арештовані за порушення кримінального законодавства, мають право вимагати відшкодуван-

ня збитків, завданих їм під час арешту внаслідок перевищення влади працівниками правоохоронних органів.

Чотирнадцята поправка до Конституції тісно пов'язує поняття належної правової процедури з «рівною охороною законом». Проте останнє положення має своє власне тлумачення і судову практику.

Рівна охорона законом означає, що всі особи трактуються законом однаково незалежно від їхньої раси, кольору обличчя, релігії та інших особистих характеристик. Тим самим не допускається різне тлумачення законів щодо людей, які вчинили однакові порушення чи проти яких вчинено однакові порушення. Поняття належного правового захисту тлумачиться різноманітніше і ширше.

Тлумачення належної правової процедури

Право на належну правову процедуру може бути захищене у федеральних судах, судах штатів та в адміністративному порядку. Право на належну правову процедуру може бути використане для оскарження законів, указів чи постанов, ухвалених обраними чи призначеними урядовцями штатів та федерального рівня. Положення про належну правову процедуру охороняє людей від незаконних та самоправних дій працівників правоохоронних органів та урядовців усіх рівнів. Належна процедура може бути використана як щит, версія захисту для особи, яку звинувачують у скоєнні кримінального злочину. Більш того, ця норма часто вживається як зброя, юридична кваліфікація обставин для відшкодування збитків чи одержання допомоги у цивільних справах, порушених проти урядовців штатів та федерального рівня.

Суди розрізняють процедуру розгляду справи з належним дотриманням норм процесуального права (procedural due process) та процедуру розгляду справи з належним дотриманням норм матеріального права (substantive due process). Процесуальний аспект належної процедури надає людині право на розгляд її справи перед урядовими структурами, які позбавляють її свободи та майна. Отже, кожен має право заявити про зумисні урядові дії, бути вислуханим неупередженою стороною, яка приймає рішення, пред'являти докази і давати свідчення та одержати обґрунтоване рішення у своїй справі. У деяких випадках передбачено право апелювання до останньої інстанції. Всі ці процесуальні права гарантуються П'ятою та Чотирнадцятою поправками до Конституції, а також відповідними положеннями конституцій штатів.

Процедура належного дотримання норм матеріального права залежить не лише від характеру обмеження прав особи, але й від того, чи може уряд втрутитись (обмежити) у правові та майнові інтереси особи. Загалом урядові структури можуть втручатися в особисте життя та справи людини, коли це втручання не є порушенням іншого конституційного права і якщо дії урядовців виправдані законними інтересами уряду. Влада уряду не може бути застосована самоправно. Тлумачення належної процедури охоплює заходи уряду, вжиті ним у межах законодавчих та виконавчих повноважень, але щоразу передбачає визначення того, чим було зумовлене самоправство — законодавством чи поведінкою урядовців.

Судді застосовують поняття процесуальної та матеріальної процедур лише після уважного аналізу масивного корпусу прецедентного права, тобто збірників судових рішень, які нині можна одержати і через комп'ютерну мережу.

Окремі випадки застосування положення про належну правову процедуру

Виконуючи обов'язки судді штату, судді з розгляду апеляцій та федерального судді, я розглядав багато справ, які вимагали аналізу права особи на належну правову процедуру. В кожному з випадків суд повинен був визначити, яка з процедур має місце — процесуальна, матеріальна чи обидві разом. Застосовуючи принципи належної процедури, суддя, як правило, оцінює приватні інтереси, відповідальність урядовців, які самоправно втручаються в ці інтереси, можливу вартість додаткових процедурних гарантій та важливість урядових інтересів в оскаржуваних законодавчих чи виконавчих заходах.

Розглянемо кілька справ, які, на мій погляд, можуть бути повчальними.

Будучи суддею Верховного суду юстиції штату Айова, я прийняв рішення задовольнити позов щодо належної правової процедури, вчинений власником будинку, який влада міста Давенпорта вирішила знести. Цей будинок, колись елегантний готель, на той момент став пожежонебезпечною руїною. Його власник не мав коштів на ремонтні роботи. Мерія кваліфікувала цю споруду як об'єкт, що завдає шкоди громадському порядку, і прийняла рішення про його знесення. Однак Верховний Суд визнав, що місто порушило право власника на належну правову процедуру. Адже мерія

офіційно не повідомила його про те, що його власність підлягає знищенню, не представила належних доказів і належним чином не обґрунтувала своє рішення. Верховний Суд визнав, що місто матиме матеріальне право на знищення власності лише після дотримання належних процесуальних норм.

Працюючи федеральним суддею, я виніс рішення у кількох справах, які порушили студенти та професори субсидованих урядом навчальних закладів штату Айова, протестуючи проти деяких урядових дій (позбавлення викладачів роботи, виключення студентів з університету і навіть виставлення незадовільних оцінок). Державні університети зобов'язані дотримуватись відповідної процедури розгляду скарг. З певних міркувань федеральні суди та суди штатів не втручаються у суто академічні справи, отже студенти та факультети не мають особливих матеріальних прав. Однак вони мають право на справедливий процес прийняття рішень, тобто процедурний аспект права на належну правову процедуру.

Нещодавно мені довелося розглядати справу однієї школярки, яка мала татуювання на зап'ястку. Керівництво державної школи розцінило це як запровадження хуліганської символіки та порушення шкільної етики і наполягало на видаленні татуювання. Після того, як дівчина задовольнила вимоги вчителів, її мати подала скаргу на школу, стверджуючи, що школа порушила її процесуальні та матеріальні процедурні права. Особисто я не знайшов тут порушень правової процедури, але Апеляційний суд США скасував рішення, посилаючись на те, що шкільні правила про заборону хуліганської символіки та діяльності не дають учням достатньої інформації про заборонену поведінку. Суд рекомендував школі переглянути правила щодо хуліганської символіки і уточнити які саме символи є хуліганськими. Керівництво школи зобов'язали відшкодувати дівчині збитки, одержані внаслідок видалення татуювання, додаткові збитки, пов'язані з порушенням її прав на належну правову процедуру та витрати на адвоката (в допустимих межах).

Застосовуючи принципи належної правової процедури, процесуальний чи матеріальний, суд повинен бути дуже обережним в оцінці та збалансуванні прав та інтересів держави та особи. Процес порівняння, оцінки та збалансування цих інтересів є більш звичним саме для системи американського правосуддя.

Важливість положення про належну правову процедуру

Ось уже багато років у залах судів різних рівнів пересічні громадяни використовують це положення для захисту від дій урядовців, які обмежують їхні права, втручаються у їхнє повсякденне життя, зачіпають майнові інтереси. Ми не перестаємо дивуватися мудрості творців нашої Конституції, які гарантували ці процедурні права, і розуму суддів, які тлумачать і застосовують ці права проти уряду. За іронією долі, виходить що саме уряд захищає своїх підлеглих від уряду. Чи могли творці нашої держави передбачити ту важливу роль, яку положення про належну правову процедуру відіграватиме у гарантуванні правосуддя для всіх громадян? Так, ми вважаємо, що вони розуміли, що саме Конституція зможе втілити в життя ідеали Декларації про незалежність.

Творці американської Конституції, як і творці Конституції України, щодня стикалися з неймовірними труднощами політичного та економічного характеру. Творці української Конституції і судді Конституційного Суду України заслуговують на таку ж повагу, як і батьки американської нації. Їм доводиться розглядати величезну кількість претензій та питань, представлених громадянами України. Тож, можливо, їм буде корисний американський досвід належної правової процедури. Звичайно, треба пам'ятати, що цей пункт з'явився в американській Конституції лише 1791 року, а на уряди штатів та місцеві був поширений лише 1868 року. Однак важливішим, ніж стаття Конституції, видається той дух справедливості, які вона внесла в американське правосуддя.

Параграф 4

Вирішення питань прав особи на конституційному рівні у Сполучених Штатах: аналіз окремих справ

Професор Дж. Гордон Хілтон, факультет права Університету Маркет, Мілуокі, штат Вісконсин

Добре відомо, що Верховний Суд США є основним захисником прав особи в американській конституційній системі. Однак ця функція стала основною у Верховного Суду тільки після другої світової війни. До того часу його діяльність в основному полягала у визначенні меж між федеральними повноваженнями і повнова-

женнями штатів. Хоча справи стосовно прав особи не були йому чужими, вони становили тільки незначний відсоток справ, які розглядав Верховний Суд.

Щоб глибше зрозуміти історичний розвиток захисту прав особи у американському конституційному праві, слід усвідомити природу федерального устрою США. Як політична одиниця США утворилися як країна, що складалася з окремих штатів, і в якій суверенні повноваження розподілялися між федеральним урядом і урядами окремих штатів. Хоча Конституція США містила Біль про права ще з 1791 року, з самого початку вважалося, що його положення стосувалися тільки дій федерального уряду, а громадяни, чийм правам завдають шкоди уряд штату чи місцева влада, можуть отримати відшкодування тільки на основі Білля про права їхнього штату. Справи, в яких до 1945 року Верховний Суд поширював свій захист національного Білля про права на дії урядів штатів, як правило, стосувалися захисту прав власників майна та роботодавців від начебто нав'язливого регулювання штатів або захисту політичних прав.

Однак за останні 50 років Верховний Суд через широке трактування Чотирнадцятої поправки до Конституції Сполучених Штатів (була прийнята в 1868 році і вимагає від штатів забезпечувати громадян належним законодавством та рівним захистом законів) застосовував щодо штатів усі права, передбачені Біллем про права. З 1945 року чимало часу Верховного Суду було присвячено розглядові справ щодо позовів про права особи. Серед цих справ були позови стосовно свободи слова, свободи віросповідання, свободи об'єднань, свободи від незаконних обшуків і арештів, прав відповідачів по кримінальних справах, права на незастосування жорстоких чи незвичних покарань, права володіти вогнепальною зброєю, права на справедливу компенсацію у випадку відчуження майна урядом на громадські потреби, право на недоторканість приватного життя, права на аборт, права спалювати прапор США у формі політичного протесту, права на застосування справедливих процедур і права не бути об'єктом дискримінаційного ставлення.

Визначення прав на основі американської Конституції

В американській конституційній теорії концепція «конституційного права» вважається такою, що стосується взаємодії громадян з державою і стосунків громадян один з одним та з групами громадян. З цього випливає, що «конституційні права» вважаються

правами проти нав'язливих втручань уряду, а не як позитивне надання прав, які повинні поважатися державою. Хоча преамбула до Конституції Сполучених Штатів посилається на розвиток «загального добробуту», американська конституційна система підкреслює рівне ставлення і справедливі процедури, а не гарантії соціальних пільг. Щодо інших видів «прав» слід поглянути на політичну арену і в царину загального права.

В зв'язку з цими особливостями американські права часом називають «негативними», а не «позитивними» чи стверджувальними. Значимість цієї відмінності часом перебільшують.

Зрештою, багато прав, захищених Конституцією, як, скажімо, право на справедливий суд і справедливу процедуру, справді накладають позитивні зобов'язання на державу.

Тим не менш, правдою є те, що Конституція Сполучених Штатів не містить тих гарантій «соціального добробуту», які знаходимо в конституціях багатьох європейських держав та Конституції України. Отож, якщо американське право визнає дійсно необмежене право висловлювати політичні переконання і право на компенсацію, коли державне регулювання знищує вартість приватної власності, воно водночас не визнає жодного «права» на працю чи освіту. (Якщо останнє і може гарантуватися, то тільки через політичний процес, але не Конституцією.)

До прикладу, у Конституції Сполучених Штатів немає аналогів гарантій, передбачених Конституцією України про державні «програми професійної освіти, навчання і перепідготовки працівників у відповідності до потреб суспільства» (ст. 43), «оплачувані щорічні відпустки» (ст. 45), права на житло (ст. 47), права на медичне забезпечення (ст. 49) чи права на юридичну допомогу (ст. 59).

І хоча такі пільги широко доступні в Сполучених Штатах, вони не розглядаються як основні конституційні права і не підлягають судовому захисту.

Забезпечення конституційних прав

Конституційні права в американській системі забезпечуються у різні способи. Вони можуть спрямовуватися на захист тих, які переслідуються законом у неконституційному порядку чи тих, хто став об'єктом начебто неконституційних дій уряду. Такі дії також можуть стати основою позову проти штату, який подає особа, чії права були обмежені, або сам урядовий підрозділ. Американські закони про громадянські права дозволяють приватним особам пода-

вати особисті судові позови проти урядовців, які порушують права, що охороняються конституцією (через процес, який в дечому нагадує той, що передбачений статтями 55 і 56 Конституції України). Існують також певні обставини, коли сам федеральний уряд подає конституційні позови від імені приватних осіб.

Оскільки усі такі позови спершу розглядаються на рівні судів першої інстанції і їхні ухвали можна оскаржити в судах вищої інстанції (аж до Верховного Суду США), вважається, що усі американські судді компетентні виносити рішення з конституційних питань, які можуть переглядатися судами вищих інстанцій.

Позови щодо конституційних прав вирішуються не так на основі безпосередньо Конституції Сполучених Штатів, як на основі усіх попередньо закінчених справ стосовно даного права. Хоча американські суди керуються юридичним прецедентом, прецеденти не є обов'язковими для Верховного Суду Сполучених Штатів, який має повноваження йти врозріз з попередніми своїми рішеннями, якщо вважає це належним.

У зв'язку з таким дотриманням процесу прийняття рішень в залежності від окремих справ з огляду на прецедентне право (але не сліпо дотримуючись його), американське право з прав людини було здатне розвиватися і не обмежувалося єдиним, конкретним визначенням окремих прав. Однією з найбільших переваг американської конституційної системи завжди була її гнучкість, яка дає можливість висувати нові правові вимоги при зміні обставин.

Ключовим для американського процесу є той факт, що тільки дуже обмежені види справ можуть розглядатися Верховним Судом США. (Вони обмежуються позовами стосовно послів і позовами, сторонами яких виступають американські штати). Тим більше, починаючи з 1793 року, Верховний Суд відмовився подавати дорадчі висновки з питань конституційності урядових законів чи дій. З цього випливає, що конституційне питання може потрапити на розгляд Верховного Суду тільки після того, як це питання розглянуто одним або кількома іншими судовими органами.

Крім того, цей процес гарантує, що мине певний період часу — часто кілька років — перш ніж з'явиться остаточне розв'язання важливого конституційного питання. Цей процес відкриває можливість для широкого громадського обговорення даного питання, а також дає час суддям Верховного Суду розглянути наслідки тієї чи іншої ухвали. Хоча хтось може стверджувати, що перенесення вирішення важливого конституційного питання є недоліком —

очевидно, що таке відстрочення створює часовий період, коли доля конституційного позову непевна — загальний американський досвід показує, що наслідки такого підходу в основному позитивні. Уникнення негайного прийняття рішення дає змогу прийти до більш зваженого і неупередженого вирішення питання великої політичної ваги.

Окремі приклади останнього десятиріччя

Американський підхід вирішення питань прав людини можна проілюструвати трьома прикладами з числа рішень Верховного Суду за останнє десятиріччя. Ці справи стосувалися права спалювати американський прапор у вигляді політичного протесту, права штату мати військовий коледж, в якому б навчалися тільки чоловіки, і права займатися релігійною діяльністю, яка передбачає дії, що визнані незаконними.

У справі «штат Техас проти Джонсона» (1989) Грегорі Лі Джонсон був заарештований за спалювання американського прапора на знак протесту проти певної політики уряду Сполучених Штатів за президентства Рональда Рейгана. Випадок стався у Далласі (штат Техас) 1984 року під час з'їзду Республіканської партії, де Президента Рональда Рейгана висували кандидатом у Президенти на другий термін. У процесі спалювання прапора ніхто не постраждав, проте дехто з тих, хто спостерігав за цим, стверджував: їх образили.

Штат звинуватив Джонсона у тому, що той порушив закон штату Техас «Про наругу над об'єктами пошанування», в якому свідомо наруга над прапором країни чи штатом кваліфікується як кримінальний злочин. Техаський суд першої інстанції засудив його до ув'язнення на один рік і до сплати штрафу у розмірі 2000 доларів США. Техаський апеляційний суд відхилив рішення на конституційних підставах і штат подав апеляцію до Верховного Суду США, який погодився розглянути цю справу. (Верховний Суд має повноваження вирішувати, які справи він розглядатиме).

П'ятьма голосами проти чотирьох Суд прийняв рішення, що поведінка Джонсона була формою символічного самовираження, яке захищається Першою поправкою до Конституції США і що право Джонсона на свободу слова не перевищується інтересами штату у захисті цілісності національної символіки. (Четверо суддів, що проголосували проти, вважали, що унікальна важливість американського прапора є обґрунтуванням такого закону.) У 1990 році Суд таким же співвідношенням голосів проголосив закон про за-

хист федерального прапора неконституційним на тих же підставах («Сполучені Штати проти Ейхмана (1990)»).

Обидва ці рішення є досить суперечливими і було немало спроб провести поправку до Конституції, щоб скасувати це рішення. Однак досі прихильникам захисту прапора не вдалося забезпечити підтримку двох третин членів кожної палати Конгресу Сполучених Штатів, яка потрібна для подання поправки до конституції на ратифікацію штатам. (Скоріш за все, справа такого характеру була б розв'язана інакше за Конституцією України. Хоча в Конституції 1996 року міститься положення, схоже на положення про захист права на свободу слова у Першій поправці американської Конституції (стаття 34), стаття 65 конкретно вимагає від громадян України поважати «символи держави»).

Інша справа, в якій йдеться про права людини, це справа «Сполучені Штати проти Вірджинії (1996)», коли питання полягало в тому, чи існування державного, військового коледжу тільки для чоловіків у штаті Вірджинія не суперечить законам про рівні права, гарантіям Конституції США. Суть полеміки полягала в тому, що ще з 1839 року Вірджинський військовий інститут пропонував військову освіту для чоловіків. Хоча випускники інституту мали право служити офіцерами у американських збройних силах, учбовий заклад не мав формальних стосунків з урядом США. Тільки незначний відсоток випускників справді йшов на військову службу, але ті, хто туди поступав, трактувався так само, як випускники коледжу, які закінчили навчальні програми для резервних офіцерів, що пропонуються у багатьох американських університетах.

Хоча Конституція Сполучених Штатів не містить конкретних положень про заборону дискримінації на основі статі (як у ст. 24 Конституції України), Верховний Суд Сполучених Штатів, починаючи з 60-х років, постійно вказував, що рівний захист, як це вказано в Чотирнадцятій поправці, забороняє урядові проводити відмінності на підставі статі, якщо уряд не може продемонструвати, що така класифікація слугує «важливим урядовим цілям».

Судовий процес, який закінчився винесенням ухвали Верховного Суду, почався у 1990 році, коли студентка поскаржилася в міністерство юстиції США на те, що вона не може подати документи для навчання у Вірджинському військовому інституті. Уряд США подав позов проти штату Вірджинія, вказавши, що політика зарахування тільки студентів-чоловіків порушує рівність прав потенційних абітурієнтів-жінок. Округний суд США підтримав

політику штату, але це рішення відхилив Апеляційний суд США. У свою чергу штат Вірджинія вказав на існування паралельної програми у приватному жіночому коледжі, що знаходився недалеко від Вірджинського військового інституту. Тоді штат вказав, що існування цих військових програм для чоловіків і жінок задовільняє конституційну вимогу про рівний захист прав.

Не бажаючи приймати це рішення, Сполучені Штати внесли позов проти штату Вірджинія. Окружний Суд знову висловився на користь штату і рішення підтримав Апеляційний Суд. Однак Верховний Суд визнав план штату неадекватним і проголосив його неконституційним семи голосами проти одного. (Один суддя, чий син навчався у Вірджинському військовому інституті, утримався). Через шість років після подання першого позову Суд прийшов до висновку, що штат не зміг довести, що існують будь-які «важливі урядові цілі», які не дають можливості жінкам навчатися у Вірджинському військовому інституті. Після розгляду можливості розірвати свої зв'язки зі штатом, інститут нарешті прийняв на навчання перших студенток.

Останній приклад вибрано зі сфери свободи віросповідання. У справі «Відділ кадрів проти Сміта (1990)» Алфред Сміт, член релігійної групи, відомої як Автохтонна Американська Церква, у 1983 році був звільнений зі своєї посади у приватній організації, яка займалася подоланням наркоманії, за те, що він вживав галюциногенний наркотик пейот у зв'язку зі своєю приналежністю до цієї церкви. Хоча у рідному штаті Сміта (Орегон) зберігати і використовувати пейот протизаконно, Автохтонна Американська Церква використовувала цю речовину в релігійних обрядах. Хоча проти Сміта не було порушено кримінальної справи за використання наркотиків, його позбавили допомоги з безробіття, оскільки він був звільнений з праці за порушення, пов'язані з характером роботи. (У відповідності із законодавством Орегону, допомога з безробіття надається тільки тоді, коли звільнення відбулося з причин, які не стосуються неправильного виконання своїх робочих обов'язків).

Сміт подав позов проти такого визначення як такого, що порушує його права на вільне віросповідання. Після розгляду в апеляційному суді штату Верховний Суд штату Орегон прийняв рішення, що право Сміта брати участь у релігійних ритуалах конституційно захищене і що штат не може відмовити йому у наданні пільг за фактом безробіття внаслідок такої поведінки. Штат подав апеляцію до Верховного Суду США, який погодився розглянути

справу. Однак у 1988 році він повернув справу у Верховний Суд штату Орегон для визначення, чи поведінка позивача була фактичним порушенням законодавства штату Орегон. Коли суд штату Орегон прийняв рішення, що той справді порушив закон, Верховний Суд США розглянув справу по суті.

Проголосувавши 6 голосами проти 3, Суд скасував початкове рішення Верховного Суду штату Орегон і підтримав відмову у наданні пільг. П'ятеро із шістьох суддів, які становили більшість при голосуванні, вважали, що поведінка як вияв релігійних переконань особи може бути заборонена, якщо заборона релігії не є метою урядового рішення і якщо така заборона має загальне застосування. Як і у двох попередньо описаних справах, це рішення було дуже суперечливим і багато критиків розглядали його як скасування захисту з релігійних мотивів, який раніше визнавався судом.

Для подолання наслідків цього рішення Конгрес США прийняв Закон про відновлення релігійної свободи (1993), який вимагав від уряду встановлювати «непоборні обґрунтування», коли нейтральні закони утруднюють релігійну діяльність. Однак у справі *City of Boerne v. Flores* (1997) Верховний Суд прийняв рішення, що закон 1993 року перевищив конституційні повноваження Конгресу, принаймні до тієї міри, до якої воно стосується місцевого законодавства штатів.

Висновки

Наведені справи ілюструють той факт, що Верховний Суд США серйозно ставиться до захисту індивідуальних прав і що Суд схильний втручатися у суперечливі справи навіть коли його члени різко розходяться в думках з конституційних питань. Ці справи також демонструють, що американська система не дає швидких і остаточних відповідей на питання про конституційність. Хоч би якими були такі справи, судді Верховного Суду США не поспішають приймати обов'язкові до виконання рішення у конституційних справах.

І Верховний Суд США, і Конституційний Суд України є остаточними арбітрами у конституційних питаннях. Однак американська система дозволяє повільний процес вирішення конституційних справ, коли суди мають багато можливостей вислухати аргументи обох сторін. З іншого боку, Конституційний Суд України має повноваження вирішувати справи набагато швидше. Беручи до уваги успішність американського експерименту з конституційним

урядом і широкомасштабною підтримкою захисту особистих свобод, Конституційний Суд України може виявити бажання розглянути переваги більш поступового і дорадчого процесу, ніж той, що його вимагає Конституція України.

Параграф 5

Звернення громадян до Конституційного Суду як новий спосіб захисту своїх прав і свобод: досвід і проблеми вдосконалення процедури

Олександр БАРАБАШ, народний депутат України Верховної Ради XII-го скликання, віце-президент Асоціації народних депутатів України

Закон України «Про Конституційний Суд України», прийнятий 16 жовтня 1996 р., відкрив, безсумнівно, нову сторінку в історії розвитку правової системи України в царині захисту прав людини і громадянина. У розвиток правових ідей і норм нової Конституції України цей Закон увів новий, додатковий засіб захисту цих прав, передбачивши право громадян безпосередньо звертатися до нової судової інституції — Конституційного Суду України. Це рішення Верховної Ради України, сформульоване у Статті 43 Закону «Про Конституційний Суд України» і розвинуте процедурами у главі 16 (статтях 93-95) цього Закону, було визначною новелою для українського законодавства. Слід зауважити, що дискусія в парламенті засвідчила неоднозначне ставлення депутатів до такого рішення. Неоднозначними є й аналогії в зарубіжному законодавстві — в небагатьох країнах громадяни мають таке право. Тобто, тільки практика використання цього права громадянами, практика рішень Конституційного Суду України за зверненнями громадян мала дати відповідь щодо виправданості й ефективності цієї правової новели.

Слід також зазначити, що Закон «Про Конституційний Суд України» встановив досить жорсткі формальні вимоги щодо оформлення конституційних звернень громадян, що утворили надзвичайно вузьку процедурну щілину для реалізації пересічним громадянином свого нового права.

По-перше, громадяни можуть звернутися до Конституційного Суду лише з питання тлумачення норм Конституції і законів Ук-

раїни. Використовувати ж такі висновки КС у конкретній справі громадянина можна лише у дуже опосередкованій формі. Скарги на рішення судів загальної юрисдикції, а тим більше — на рішення органів влади та їх посадових осіб, зрозуміло, не входять і не могли входити до компетенції Конституційного Суду. Суд конституційної юрисдикції не міг, природно, бути перетворений на апеляційну інстанцію або якийсь найвищий надсуд. Проте пересічні громадяни, не обізнані з цими тонкощами судової юрисдикції, сприйняли Конституційний Суд і чутки про право громадян на безпосереднє звернення до нього саме під таким кутом зором, а тому й завалили попервах Конституційний Суд України зверненнями на всі наболілі теми, про що неодноразово повідомляли в засобах масової інформації керівники КС.

По-друге, стаття 94 Закону «Про Конституційний Суд України» встановила, що підставою для звернення громадян до Конституційного Суду може бути лише неоднозначність застосування норм Конституції та законів України судами та іншими органами державної влади за умови що це призвело або може призвести до порушення його конституційних прав і свобод. І якщо з порушенням конституційних прав і свобод особливої проблеми при оформленні конституційних звернень громадян не могло, очевидно, виникнути (наша Конституція настільки демократична в частині гарантування широкого кола прав і свобод людини і громадянина, а зневага до них — настільки ж тотальна і повсюдна), то «неоднозначність застосування» правових норм, які необхідно тлумачити, підіймає планку формальних вимог для звернень громадян на надзвичайно велику правову висоту, майже недосяжну для пересічного громадянина.

Було очевидно, що оформити конституційне звернення, яке відповідало би всім формальним вимогам Закону, є достатньо складною юридико-технічною проблемою. Виникали навіть сумніви, чи може взагалі ця процедура бути реалізована практично, чи є цей новий спосіб захисту прав і свобод доступним для пересічного громадянина.

Проте практика діяльності Конституційного Суду України з січня 1997 р. засвідчила, що цей механізм захисту прав і свобод громадянина є цілком реальним. У 1997р. Конституційний Суд прийняв 4 рішення за зверненнями громадян:

- ◆ у справі за конституційним зверненням Барабаша О.Л. щодо офіційного тлумачення частини 5 статті 94 та статті 160 Кон-

ституції України (справа про набуття чинності Конституцією України), 9 жовтня 1997 р.

- ◆ у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа Г.К.Устименка), 30 жовтня 1997 р.
- ◆ у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Г.П. щодо офіційного тлумачення частини 2 статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи), 25 листопада 1997 р.
- ◆ у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р.М., Ярошенко П.П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненням громадян міста Жовті Води), 25 грудня 1997 р.

Більш того, у 1997 році найбільша кількість рішень за ознакою суб'єкта конституційного звернення (подання) була прийнята Конституційним Судом саме за зверненнями громадян — 4, три рішення було прийнято за конституційними поданнями Президента України, 2 — за конституційними поданнями народних депутатів України.

Проте, незважаючи на веселковість статистики рішень Конституційного Суду за зверненнями громадян, набула практика звернень громадян до Конституційного Суду висвітлила не тільки успіхи цієї нової форми захисту прав людини й громадянина, а й серйозні проблеми щодо практичної реалізації цього права. Мої висновки, безперечно, суб'єктивні, проте вони ґрунтуються на вивченні всіх рішень Конституційного Суду за зверненнями громадян і, передовсім, на власному досвіді звернень до Конституційного Суду.

Мені випала велика честь бути першим громадянином України, за чийм зверненням прийнято рішення Конституційного Суду. Я цим фактом, безумовно, пишаюся, проте не перебільшую його значення. Тим паче, що були ще 4 моїх звернення до КС, які Суд не взяв до розгляду, відмовивши у відкритті конституційного провадження. Отже, на мій погляд — погляд людини, яка має і позитивний, і негативний досвід звернень до Конституційного Суду України, — у реалізації громадянином права на захист своїх прав і свобод у Конституційному Суді є такі головні проєми:

Проблема перша — процесуальні терміни конституційного провадження.

Статтею 57 Закону встановлено термін конституційного провадження за конституційним зверненням громадян — не більше 6 місяців. Але цей термін, досить тривалий сам по собі (і вдвічі більший, ніж для конституційних подань інших суб'єктів — Президента, народних депутатів України, — що вже є певним порушенням рівності різних суб'єктів звернень до КС), обчислюється лише від дня відкриття конституційного провадження. Скільки ж часу Конституційний Суд може розглядати звернення до винесення ухвали про відкриття (або про відмову у відкритті) конституційного провадження, Законом взагалі не передбачено. Ця проблема є загальною для всіх видів звернень до Конституційного Суду, оскільки, як мені відомо з матеріалів, що поширювалися у Верховній Раді України під час розгляду відповідного законопроекту про регламентацію цього терміну, в деяких випадках цей «вільний» термін розтягувався на багато місяців, навіть — більше року. Я особисто цілком підтримую закон, прийнятий Верховною Радою 5 березня 1998 р., про внесення змін до Закону «Про Конституційний Суд України» щодо обмеження строку розгляду колегією суддів КС справ при вирішенні питання про відкриття конституційного провадження. На жаль, Президент України наложив вето на цей Закон про зміни, маючи зауваження до інших положень цього Закону. Разом з ними не набрала чинності і норма про обмеження строку розгляду звернень до прийняття процесуальної ухвали про відкриття конституційного провадження. Тепер невідомо, коли нова Верховна Рада України «дозріє» до цієї проблеми...

Проблема друга — особиста участь у конституційному провадженні.

В усіх конституційних провадженнях за зверненнями громадян самі суб'єкти звернення не брали особистої участі — рішення Конституційний Суд приймав лише на підставі наявних документів. Можливо, Конституційному Суду дійсно було достатньо наявних документів для всебічного і об'єктивного з'ясування всіх обставин справи і винесення обґрунтованого рішення. Адже в усіх цих засіданнях не брав участі і жоден інший «традиційний» учасник конституційного розгляду — представники Президента України, Верховної Ради, інших органів, чий правові акти так чи інакше розглядалися в справі. Але є в цій проблемі певний морально-політичний, пропагандивний підтекст.

Переконаний, що авторів конституційних звернень варто було б запрошувати на пленарні засідання КС хоча б для того, щоб судді та й вся країна знали про таких людей. Погодимось, що громадяни, котрі змогли вистраждати і сформулювати проблему, яку вирішує Конституційний Суд і яка є важливою для всіх співгромадян, заслуговують на увагу суспільства не менше, ніж третьогатункові політики, спортсмени, артисти, злодії, про яких пишуть всі газети. Не про мене в даному випадку йдеться. Але хіба не цікаво було б подивитися, хто ж це такий — Устименко Георгій Костянтинович, який своєю невтомною багаторічною боротьбою домігся, нарешті, захисту своїх прав і, найголовніше, спричинив своїм зверненням цілий прорив у конституційному захисті прав особистості.

Переконаний, що через особистісний фактор суспільством набагато ближче сприймалися б ці рішення Конституційного Суду, вони не залишалися б «річчю в собі». Рішення у справі громадян Жовтих Вод не набуло, наприклад, належного відгуку в суспільстві (в т.ч. — у самих Жовтих Водах, знаю це за власними спостереженнями), незважаючи на надзвичайну важливість і актуальність її змісту, саме через особистісну безликість рішення, що сприймалося як далека абстракція.

Проте не менш важливим є процесуально-правовий бік проблеми. Особиста участь учасників конституційного провадження особливо необхідна на стадії прийняття рішення про відкриття або відмову у відкритті конституційного провадження. Причому знову ця проблема має загальний характер — для всіх видів звернень до КС. Враховуючи довжелезні строки конституційного провадження, «безрозмірність» терміну першої процедури — рішення про відкриття провадження, — проблема обгрутованості і об'єктивності рішення Колегії суддів КС щодо відкриття провадження (особливо — у випадку відмови) набуває надзвичайного значення. Участь суб'єкта звернення, його додаткові аргументи і докази могли б запобігти помилкам при винесенні цих рішень, які через велику втрату часу можуть мати незворотні наслідки.

І, знову ж таки, закон, прийнятий Верховною Радою 5 березня 1998 р. про внесення змін до Закону «Про Конституційний Суд України», встановлював обов'язкову участь суб'єкта подання на засіданні Колегії суддів КС під час розгляду питання про відкриття конституційного провадження. Але через вето Президента України Закон, на жаль, не набрав чинності. Важко погодитися із зауваженням Президента до цієї зміни і аргументом щодо аналогії, що такої

присутності сторін під час вирішення питання про відкриття провадження не передбачає звичайне судочинство судами загальної юрисдикції. Адже і в цивільному, і у кримінальному судочинствах, поперше, встановлені жорсткі обмеження щодо термінів прийняття рішення про відкриття провадження. А, по-друге, найголовніше, рішення суду загальної юрисдикції про відкриття (або відмову у відкритті) провадження можна оскаржити. Рішення ж Конституційного Суду про відмову у відкритті провадження оскаржити не можна ніде.

Проблема третя — проблема «неоднозначності застосування».

Наявність неоднозначного застосування положень Конституції і законів України є, поза сумнівом, ключовою, головною формальною підставою для відкриття конституційного провадження відповідно до статті 94 Закону «Про Конституційний Суд». Проте досвід моїх власних звернень, відмов Конституційного Суду у відкритті провадження, рішень КС за зверненнями інших громадян залишають мені велику загадку: які ж чіткі критерії цієї «неоднозначності»?

Всі чотири моїх «невдалих» звернень до КС були відхилені саме з міркувань відсутності «неоднозначності». А з іншого боку, в деяких рішеннях, наприклад, у «справі Г.К.Устименка», прямо зазначається: «Клопотання про офіційне тлумачення ... зумовлено не наявністю неоднозначного застосування судами та іншими органами державної влади України цих положень, а практичним використанням медичними установами перелічених вище відомчих нормативних актів СРСР, які суперечать вимогам норм...».

Є проблема у визначенні — неоднозначність у застосуванні норм Конституції і законів яких саме органів державної влади (між собою) є підставою для відкриття конституційного провадження. Чи органів різних гілок влади, чи органів різних рівнів влади в межах однієї гілки, чи органів одного рівня з рівною юрисдикцією? Практика Конституційного Суду не дає, на жаль, чіткої відповіді на це запитання.

У справі громадянки Г.П.Дзюби і справі жителів м.Жовті Води неоднозначність була виявлена між судовими рішеннями в конкретній судовій справі (причому рішення судів всіх рівнів у цих справах не мали «неоднозначності» між собою) і роз'ясненнями Пленумів Верховного Суду України. А така ж розбіжність в моєму зверненні щодо тлумачення частині 4 статті 343 Цивільного процесуального кодексу щодо підстав перегляду справ за нововиявлени-

ми обставинами була визнана недостатньою «неоднозначністю». Так само не було визнано наявності неоднозначності у моєму зверненні, де йшлося про застосування положень Закону «Про вибори народних депутатів України», коли в одній справі судові інстанції трьох рівнів — міський суд, судова колегія обласного і голова Верховного Суду (до речі, незалежні, невідпорядковані одна однієї, судові інстанції) — кожна по-різному застосували норми Закону в одній ситуації.

Та й у справі за моїм зверненням, що завершилося рішенням Конституційного Суду (справа про набуття чинності Конституцією України), неоднозначність вельми умовна — в усіх рішеннях і відповідях суддів і керівників Верховного Суду якраз було однозначне застосування норм статей 94 і 160 Конституції, яке, правда, суперечило Конституції, що підтвердило рішення Конституційного Суду. Таке враження, що вирішальним аргументом щодо тлумачення «неоднозначності» у Конституційного Суду є якісь інші міркування, ніж формальна неоднозначність.

Приклади і порівняння я міг би продовжувати, проте висновок і без того ясний — чітких критеріїв немає. У мене навіть виникає бажання сформулювати на підставі співставлення всіх наявних рішень Конституційного Суду за зверненнями громадян і відмовами (мені) у відкритті конституційних проваджень самостійне конституційне звернення з питання тлумачення положення статті 94 Закону «Про Конституційний Суд України» щодо критеріїв визначення «неконституційності». В усякому разі без з'ясування (у будь-який спосіб) цієї проблеми подальший розвиток всього правового інституту захисту прав громадян через безпосередні звернення до Конституційного Суду України може зайти в глухий кут.

Проблема четверта — виконання рішень Конституційного Суду.

Ця проблема теж носить загальний характер. Не існує в нормативних актах ані на практиці механізмів, органів, процедур виконання рішень Конституційного Суду. На перший погляд, такі органи і механізми й не потрібні. Але навіть у випадку визнання Конституційним Судом неконституційними певних положень нормативно-правових актів потрібен чіткий механізм приведення цього акту у відповідність до рішення КС, тобто, — викладення у новій редакції. Хто, як, коли це робитиме? І що буде, коли це не буде зроблено?

Ще важливішою є проблема виконання у випадку рішень за зверненнями громадян. Адже всі вони мають корінням конкретну

справу конкретної людини. Тому загальне рішення Конституційного Суду про тлумачення норми закону необхідне громадянину для конкретного судового рішення суду загальної юрисдикції. Я особисто маю досвід, коли рішення КС, підставою якого була позиція судді та керівників Верховного Суду України в конкретній справі, було брутально проігноровано керівництвом Верховного Суду. Довелося звертатися до Президента України, Голови Верховної Ради, Голови Верховного Суду, Голови Конституційного Суду з відкритим листом. Але хіба це вихід, хіба це спосіб виконання рішення КС? Невже всі рішення КС за зверненнями громадян приречені на таке або подібне виконання? Тоді навіщо ці рішення?

Підсумовуючи сказане, мушу зробити висновок, що за досвідом 1997-98р.р. практика звернень громадян до Конституційного Суду виявила серйозні проблеми, без вирішення яких важко очікувати нових можливостей реального захисту прав і свобод громадян. Все виглядає так, що ці 4 звернення громадян, за якими Конституційним Судом були винесені рішення у 1997 році, можуть стати й останніми, що, зрозуміло, вкрай небажано.

Додаткові міркування з проблеми

Обмін думками, що відбувся на зазначеній конференції, й розвиток подальших подій, що стосувалися конституційних проваджень у Конституційному Суді з різних проблем, спонукають до продовження міркувань.

1. Репліка на конференції судді Конституційного Суду Л.Чубар з проблеми «неоднозначності» лише підсилила мої сумніви щодо чіткої врегульованості цієї проблеми звернень громадян до КС. Її честь підтвердила, що, дійсно, у «справі Г.К.Устименка» не було явно вираженої формальної неоднозначності, але там було серйозне порушення прав людини, прогалини у чинному законодавстві, що вимагали врегулювання, в т.ч. — через тлумачення. Не ставлячи жодним чином під сумнів високу суспільну значимість рішення КС у справі Г.К.Устименка, зазначу тільки, що запропоновані КС критерії підсудності справи надто розпливчасті і суб'єктивні. Для такого фундаментального способу захисту громадянином своїх прав, як звернення безпосередньо до Конституційного Суду, це надто хитка процедурно-правова засада.

2. Проблема процесуальних термінів конституційного провадження не тільки не зникла, а й набула нових аспектів. Зокрема, виявилось, що «безрозмірними» є й терміни «закритого» засідання

Конституційного Суду — тобто терміни від закриття відкритого пленарного засідання до оголошення рішення. На сьогодні є справи (в т.ч. і моя як учасника провадження)є, де рішення не оголошується понад 9 (!) місяців.

Враховуючи, що за 9 місяців, що минули з дня конференції, немає жодного просування в удосконаленні процедури розгляду в Кронституційному Суді звернень громадян, залишається повторити свій висновок про згасання значення Конституційного Суду як інстанції безпосереднього захисту прав громадян. Цей сумний висновок підтверджується відсутністю жодного рішення Конституційного Суду за зверненнями громадян за весь 1998 рік і початок 1999-го.

За цей же період громадяни України направили до Європейського суду з прав людини понад 1500 звернень, за 19 зверненнями винесено рішення. Пріоритети у виборі нашими співвітчизниками захисника своїх прав очевидні.

Крок за кроком, з кожною розглянутою справою Конституційний Суд України утверджує себе авторитетним та впливовим органом, що служить формуванню стабільного правового поля держави, важливим інструментом дотримання Конституції України та забезпечення відповідності українського законодавства духу та букві Конституції. Проте окремі питання конституційного судочинства і досі є предметом дискусій та потребують наукового осмислення.

Параграф 6

Окремі питання конституційного судочинства в Україні

М. Савенко, заслужений юрист України

Здійснення судочинства Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції визначено Конституцією України. В ній закріплено основні засади судочинства, гарантії незалежності та недоторканності суддів, включаючи і суддів Конституційного Суду України, повноваження Конституційного Суду України, види рішень, що приймаються ним, їхня юридична сила.

Діяльність Конституційного Суду України регулюється окремим розділом XII Конституції України, її статтями 85, 124, 126, 127, 130 тощо, Законом України „Про Конституційний Суд України», а

з питань внутрішньої роботи — Регламентом Конституційного Суду України.

По-різному регламентована діяльність органів конституційного контролю в інших країнах світу. Там, де його здійснюють суди загальної юрисдикції або вищі (верховні) суди, нормативне регулювання здійснення ними конституційного контролю відбувається не тільки на конституційному, а й на рівні ординарних законів і є незначним або взагалі відсутнє. Зокрема, в Данії і Норвегії конституційний контроль здійснюють загальні суди на підставі судової практики або судового прецеденту за відсутності в конституціях цих країн спеціальних приписів щодо забезпечення ними такого контролю. В Аргентині, США конституційний контроль судів загальної юрисдикції лише якоюсь мірою базується на положеннях конституцій, яким суди дали власну інтерпретацію.¹⁵ Так, у Конституції США 1787 року нема чіткого визначення повноважень Верховного Суду щодо тлумачення ним Конституції та здійснення американськими судами конституційного контролю. Фахівцями висловлюється точка зору, що засадами для здійснення цими органами таких повноважень є пункт 1 розділу 2 статті III Конституції США, де зазначається, що судова влада поширюється на всі справи, які вирішуються за законом та правом справедливості, що випливають з цієї Конституції.

Ще однією підставою, на думку фахівців, є стаття VI Конституції США, яка встановлює що Конституція та видані на її виконання закони Сполучених Штатів, як і всі угоди, котрі укладені або будуть укладені Сполученими Штатами, є вищими законами країни, і судді кожного штату зобов'язані їх беззастережно виконувати, навіть тоді, коли в Конституції та законах окремих штатів і зустрічаються суперечливі (ім) постанови.¹⁶

З цих положень дуже важко зробити висновок, що саме вони визначають повноваження судів на здійснення конституційного контролю, їхній аналіз більше свідчить про співвідношення Федеральної Конституції США та федеральних законів з конституціями і законами штатів. Фактично цими положеннями встановлено юрисдикцію судів вирішувати будь-які справи і в разі колізії між

¹⁵ Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992, с.47.

¹⁶ Конституции буржуазных государств .(Составитель сборника и автор вступительных статей Маклаков В.В. Отв.ред. Пантелеев П.К). М., 1982, с.29, 31.

федеральними нормами права і нормами права штатів, які суперечливо регулюють одні й ті ж правовідносини, перевага надається федеральним нормам права, тобто застосовується Федеральна Конституція, закон, а не конституція чи закон штату. Така творча інтерпретація Верховного Суду США та інших судів створили судовий прецедент щодо повноважень судів на здійснення конституційного контролю.

В інших країнах, таких як Швейцарія, Болівія, Колумбія, Бразилія, Нікарагуа, Гондурас, Уругвай, Мексика, Венесуела, Сальвадор, Філіппіни, Панама, Індія, Японія, Греція, функції конституційного контролю загальних судів досить чітко і повно закріплені в конституціях.¹⁷

Повніше нормативно врегульована діяльність спеціалізованих судових (квасісудових) органів конституційного контролю. Цьому питанню присвячено цілі розділи та окремі статті Конституцій, а також спеціальні закони в Австрії, Іспанії, Італії, Франції. В той же час у ФРН, Російській Федерації діяльність органів конституційного контролю в конституціях визначається лише окремими статтями, навіть не об'єднаними в розділи.

В основному діяльність конституційних судів визначається спеціальними законами. Вона також може регулюватися їхніми внутрішніми актами, зокрема регламентом. Прийняття його і коло питань, що їх він вирішує, встановлюються, як правило, спеціальним законом. Як виняток, у Конституції Австрії є посилення не тільки на спеціальний закон, а також і на регламент, який приймається Конституційним Судом. Зрозуміло, що юридичне значення такого регламенту значно вище порівняно з регламентом, передбаченим звичайним законом.

Порівняльний аналіз регулювання діяльності органів конституційного контролю в конституціях різних країн дає підстави замислитися над тим, яким це регулювання повинно бути: обмеженим чи повним?

Однозначно відповісти на це запитання практично неможливо. У кожного з цих підходів є відповідні плюси і мінуси. Обмежена регламентація діяльності органів конституційного контролю в конституції надає більшу свободу законодавчим органам для нормативного регулювання їхньої діяльності в спеціальному законі. Це

¹⁷ Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992, с. 56.

дає змогу оперативно вносити зміни і доповнення до спеціального закону за звичайною процедурою з урахуванням розвитку суспільних відносин у державі. При цьому органи конституційної юрисдикції стають певною мірою заручниками законодавчих органів, які внесенням змін і доповнень до спеціальних законів обмежують повноваження цих органів або ускладнюють їхню роботу.

Так, Верховна Рада України 5 березня 1998 року прийняла Закон України „Про внесення змін і доповнень до Закону України „Про Конституційний Суд України«, що не набрав чинності, в якому встановила 30-денний строк розгляду конституційних подань і конституційних звернень Колегією суддів Конституційного Суду України, обов'язкове завчасне повідомлення суб'єктів про місце, день і час її засідання, двотижневий строк провадження у справах про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції і право суб'єктів права на конституційне подання чи конституційне звернення бути присутніми на засіданні під час розгляду питання про відкриття провадження у справі. Таким чином, робота суду за цим законом значно ускладнилася, а встановлені строки для розгляду питання щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158 просто не реальні. Вирішити це питання в такий строк неможливо.

Навпаки, повніше нормативне закріплення діяльності Конституційного Суду в Конституції обмежує можливості законодавчого органу в регулюванні здійснення конституційного контролю, а відповідно зменшується і залежність органів конституційної юрисдикції від законодавця, оскільки він до певної міри пов'язаний положеннями Конституції. До конституцій, в яких відносно широко врегульована діяльність Конституційного Суду, належить і Конституція України.

В більшості країн Конституція містить вичерпний перелік повноважень органів конституційної юрисдикції. Ці повноваження відтворені і в спеціальних законах про ці органи. Однак ні таким законом, ні іншим не може бути змінено компетенцію спеціалізованих органів конституційного контролю — ні в бік її розширення, ні звуження повноважень, встановлених основним законом. В окремих країнах (Болгарія, Республіка Корея) про це прямо сказано в Основному Законі. Зокрема, в частині 2 статті 149 Конституції Болгарії зазначено, що закон не може надати Конституційному Суду повноваження або позбавити його їх. Це положення, на думку бол-

гарських юристів, гарантує стабільність статусу Конституційного Суду, оскільки законодавець не може у звичайному порядку посягнути на основу його статусу повноваження. На думку Л.Фаворо, будь-який інститут, існування, діяльність чи повноваження якого ризикують бути поставленими під загрозу законодавцем чи урядом, не може розглядатися як Конституційний Суд, а в більш широкому плані як конституційна юстиція.¹⁸

В окремих країнах (Іспанія, Росія, ФРН, Узбекистан, Чехія) в конституціях немає вичерпного переліку повноважень спеціалізованих органів конституційного контролю, а відтак він може бути скорочений чи розширений законом. Зокрема, Конституція Чехії передбачає можливість скорочення повноважень законом, який може встановити умови, за яких замість Конституційного Суду питання про скасування правових приписів, які суперечать закону, і спори щодо компетенції між державними органами і органами територіального самоуправління вирішує Високий адміністративний суд (частина 2 статті 87 Конституції Чехії)¹⁹. В інших країнах, навпаки, Основний Закон передбачає можливість розширення повноважень законом або іншими правовими актами. В Конституції Іспанії в ч. «2» статті 161 зазначено, що до юрисдикції Конституційного Суду належить вирішення не тільки вказаних у ній питань, але й питань, передбачених органічними законами²⁰. Стаття 93 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини, якою закріплено повноваження Федерального Конституційного Суду, містить припис, що Суд розглядає й інші питання, віднесені до його відання федеральним законом. За таких умов повноваження суду можуть бути ним розширені, але не можуть бути звужені²¹.

Подібних застережень Конституція України не містить. Отже, Верховна Рада України не може змінювати повноваження Конституційного Суду України навіть у бік розширення його компетенції, кола суб'єктів, які можуть звертатися до Суду з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також переліку цих нормативно-пра-

¹⁸ Цит. за кн. "Сравнительное конституционное право". М., 1996, с. 190, 191.

¹⁹ Конституції нових держав Європи та Азії. К., 1996, с. 504.

²⁰ Конституции государств Европейского союза. М., 1997, с. 410.

²¹ Конституции государств Европейского союза. М., 1997, с. 214.

вових та інших актів без внесення відповідних змін до Конституції України. На нашу думку, для України, яка тільки розбудовує правову державу, більш повна регламентація діяльності Конституційного Суду України в Основному Законі є більш прийнятною.

Зрозуміло, що на конституційному рівні неможливо вирішити всі питання діяльності органів конституційної юрисдикції, включаючи і процедуру розгляду ними справ. Тому детально вони встановлюються в спеціальних законах. В Україні — це Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон). Особливий статус Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції зумовлює відмінності здійснюваного ним судочинства від судочинства в цивільних, адміністративних, господарських, кримінальних справах, що здійснюється судами загальної юрисдикції.

Процесуальні норми, якими регулюється порядок розгляду справ у цивільному, адміністративному, кримінальному процесі, не можуть безпосередньо застосовуватися для розгляду справ Конституційним Судом України, оскільки вони не зовсім відповідають специфіці конституційного провадження. Отже, розгляд справ має здійснюватися в окремому конституційному судочинстві.

Відповідно до статті 153 Конституції України порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначається тільки Законом і не може регулюватися іншими нормативними актами, зокрема Регламентом Конституційного Суду України. Здійснення конституційного судочинства — це форма зовнішньої діяльності по виконанню судової функції держави шляхом вирішення у встановленому Законом процесуальному порядку віднесених до компетенції Суду справ, що не є внутрішньою діяльністю Конституційного Суду. Отже, процедура розгляду Судом справ не може визначатися актами, що встановлюють порядок організації його внутрішньої роботи, прийняття яких передбачено статтею 30 Закону. Це гарантія забезпечення єдиного порядку і повноти розгляду справ, процесуальних прав учасників конституційного провадження.

На відміну від попереднього Закону України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року, де передбачалося прийняття окремого Закону «Про конституційне судочинство»²², який би встановлював процедуру розгляду справ, чинний Закон

²² Закони України. К., 1996, т. 3, с. 252.

містить більше процесуальних норм. Постає питання, чи не краще ухвалити окремий процесуальний закон з конституційного судочинства, як це зроблено в цивільному чи кримінальному судочинстві чи мати кілька законів, які окремо закріплювали б організацію діяльності Суду та процедуру розгляду ним справ. На нашу думку, це — недоцільно.

По-перше, на відміну від цивільного та кримінального процесу конституційне провадження не потребує взагалі детального регулювання вирішення окремих питань, зокрема, щодо доказів, підсудності справ, судових витрат, забезпечення позову, розгляду справ в касаційному і наглядовому порядках, особливостей розгляду окремих питань, виконання судових рішень тощо. По-друге, окреме нормативне регулювання організаційних питань діяльності Суду та процедури розгляду ним справ у будь-якому випадку обов'язково призведе до дублювання одних і тих же положень у різних нормативних актах і штучного збільшення кількості нормативно-правових актів з питань діяльності одного органу судової влади. По-третє, заповнити прогалини у чинному Законі „Про Конституційний Суд України» цілком можливо і набагато зручніше шляхом внесення до нього відповідних змін. На розробку і прийняття окремого закону про конституційне судочинство необхідно витратити значно більше часу і сил, при цьому треба буде вносити суттєві зміни до чинного Закону, тобто цілком його переглянути. По-четверте, треба врахо-увати досвід інших країн, де діють конституційні суди. В переважній більшості таких країн діяльність органів конституційної юрисдикції як з питань організації, так і процедури розгляду справ визначаються одним законом. І, нарешті, одним кодифікованим нормативно-правовим актом користуватися набагато зручніше, ніж кількома.

Ідея прийняття окремого закону про конституційне судочинство, „конституційного процесуального кодексу» поряд зі статутним законом про Конституційний Суд виношувалася і в Росії, де вона не дістала підтримки. Як правильно зазначає Л. В.Лазарев, процесуальні аспекти діяльності Конституційного Суду нерозривно пов'язані з його статутними й організаційно-структурними особливостями. Конституційний Суд, на відміну від судів загальної юрисдикції, — єдиний судовий орган, який застосовує відповідні процесуальні норми. Законодавець Росії виходив також з того, що багатоманітність актів, що регулюють відносини в одній і тій же сфері, є невиправданою. Цим і було зумовлено встановлення в од-

ному законі і статутних, і процесуальних, і основних організаційних норм, що стосуються Конституційного Суду²³.

Аналіз чинного Закону свідчить, що закріплені в ньому процесуальні норми містять загальні та окремі положення щодо процедури розгляду справ, які недостатньо регулюють порядок конституційного провадження. Законом взагалі не передбачено процедуру розгляду питань щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157, 158 Конституції, а також щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Значна кількість процесуальних прогалин у законі ускладнює розгляд справ Судом. Встановлення чіткої процедури розгляду справ, належна регламентація прав і обов'язків всіх учасників конституційного провадження — одна з основ незалежності суддів і Конституційного Суду в цілому²⁴. Зокрема, залежно від того, хто звернувся з письмовим клопотанням про визнання правового акта, окремих його положень неконституційними, Суд, розглядаючи справу, покладатиме обов'язок доведення обґрунтованості заявлених вимог в одному випадку на того, хто подав конституційне подання, а в іншому — на орган, який прийняв правовий акт, конституційність якого чи його окремих положень оспорується.

У спеціальних законах про конституційні суди інших держав також не повністю виписано всю процедуру розгляду справ. Однак у них є посилання на можливість застосування норм цивільного, кримінального, адміністративного процесуального законодавства в разі неврегульованості окремих процедурних питань конституційного судочинства.

Так, у ст. 35 Закону Австрійської Республіки «Про організацію і провадження Конституційного Суду» від 18.12.1925 року в загальних положеннях щодо процедури сказано, що в усіх випадках, коли цим Законом не передбачено інше, застосовуються положення Цивільного процесуального кодексу. А у справах про відповідальність органів Федерації і земель, оскільки в цьому законі не встановлені особливі правила, відповідно застосовуються положення Кримінального процесуального кодексу. (ст.81 названого Закону).

²³ Л.В. Лазарев. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Государство и право, №6, 1996, с.4.

²⁴ Федеральный Конституционный Закон "О Конституционном Суде Российской Федерации". М., 1996, с.78.

У Законі «Про Конституційний Суд Іспанії» від 3 жовтня 1979 року в розділі 7 «Про загальні положення, які стосуються процедури» зазначено, що на доповнення до положень цього Закону використовуються приписи Органічного Закону Іспанії про судову владу і Закону про порядок розгляду цивільних справ з питань з'явлення до суду, гласності процесу і формальних вимог процесу, надання необхідних відомостей і юридичного захисту, визначенням робочих днів і годин, обчислення строків, порядку обговорення і голосування втрати прав у зв'язку з перебігом строків давності, відмови від свого права та відмови від позову, офіційної мови і дій судової поліції (ст.82 Закону).

Адміністративні процесуальні норми використовуються в конституційному судочинстві Італії. Зокрема, стаття 22 Закону Італії „Положення про утворення і діяльність Конституційного Суду Італії» від 11 березня 1953 року передбачає, що під час розгляду справ у Конституційному Суді, за винятком випадків звинувачення Президента Республіки, Голови Ради Міністрів і міністрів, по можливості застосовуються правила, встановлені Регламентом судового засідання Державної Ради — органу адміністративної юстиції в Італії²⁵. Наш Закон, на жаль, таких приписів не має.

Не врегульовано в Законі і порядок попереднього розгляду працівниками Секретаріату Конституційного Суду України звернень, що надходять у великій кількості. Вирішення цього питання є проблемою для Суду.

Безумовно, що без попереднього розгляду кожного зареєстрованого звернення обійтися практично неможливо. Але хто повинен виконувати цю роботу: суддя чи апарат суду? Ці питання по-різному вирішуються в органах конституційної юрисдикції. В одних випадках апарат суду тільки реєструє і веде діловодство, а всю роботу по вивченню звернень, заяв і вирішенню питань їх прийняття до розгляду виконують тільки судді. В інших — апарат суду, крім зазначених функцій, має повноваження перевіряти відповідність звернень встановленим вимогам щодо форми і змісту та вирішувати питання про їх приймання. В третіх — апарат суду, крім зазначених повноважень, наділяється правом перевірки звернень за матеріальними підставами (підвідомчість, належний чи неналежний

²⁵ Овсеян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992, с. 67-69.

²⁶ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 1998, с.225.

суб'єкт звернення тощо)²⁶. Саме такий підхід до організації приймання звернень запроваджено у Федеративному Конституційному Суді Німеччини, Конституційному Суді Російської Федерації. Визначення того чи іншого порядку приймання звернень повинно бути спрямовано, насамперед, на забезпечення високої ефективності діяльності Суду, розгляду справ у встановлені строки.

Який же з наведених варіантів більше підходить для Конституційного Суду України? Якщо зупинитися на першому, тоді судді переважно займатимуться прийманням звернень, а не їхнім розглядом. Тільки щодо 137 звернень, у прийнятті яких було відмовлено Секретаріатом Конституційного Суду України за чотири місяці цього року, відповідно до встановленого Законом порядку необхідно було б провести 137 засідань Колегії суддів Конституційного Суду України для вирішення питання щодо відкриття конституційного провадження, а в разі відмови у відкритті конституційного провадження — ще стільки ж засідань Конституційного Суду.

Враховуючи, що на прийняття рішення про відкриття провадження потрібен певний час (досвід роботи суду свідчить, що вивчення такого питання в окремих справах триває більше одного робочого дня), то на розгляд справ по суті залишається обмаль часу. На нашу думку, найбільш прийнятним є останній варіант — наділення Секретаріату Конституційного Суду України як формальними, так і матеріальними повноваженнями попереднього розгляду звернень. Такий порядок передбачено в Регламенті Конституційного Суду України, і він себе виправдовує. Його необхідно закріпити і в Законі, оскільки відсутність законодавчого врегулювання попереднього розгляду звернень Секретаріатом Конституційного Суду України породжує численні скарги в разі відмови у прийнятті звернень працівниками апарату. За чотири місяці цього року тільки від громадян надійшло 45 таких скарг. Запровадження в Законі попереднього розгляду звернень Секретаріатом Конституційного Суду України відповідатиме положенням статті 32 Закону, якою на нього покладено здійснення організаційного забезпечення діяльності Суду. Водночас це дасть можливість Секретаріату Конституційного Суду України на попередній стадії конституційного судочинства не приймати не підвідомчі Суду подання і звернення, які не відповідають встановленим вимогам, і тим самим зекономити сили і час суддів, сконцентруватися на чисто судових

функціях, здійснювати судочинство у встановлені строки, що сприятиме підвищенню ефективності роботи Суду.

Хочу зупинитися також на організаційно-правовій формі розгляду питань щодо відкриття провадження у справі. Ці питання розглядаються колегіями суддів або Конституційним Судом. У складі Конституційного Суду України утворюються колегії суддів для розгляду питань щодо відкриття провадження у справі за конституційними поданнями і колегії суддів для розгляду питань щодо відкриття провадження у справі за конституційними зверненнями (стаття 47 Закону). Як видно з цих положень Закону, критерієм утворення колегій суддів обрано форму звернення до Конституційного Суду України. Постає питання, чому колегії суддів повинні утворюватися саме за формою звернення, а не за предметом клопотання і чи взагалі необхідно визначати у законі, які конкретно питання щодо відкриття провадження у справі вони розглядатимуть? У конституційних поданнях можуть ставитися питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів і про офіційне тлумачення Конституції та законів України. В конституційних зверненнях заявляються тільки клопотання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів. Таким чином, офіційне тлумачення як предмет клопотання є спільним для конституційних подань і конституційних звернень. Тому доцільніше було б визначити повноваження колегій суддів саме за предметом клопотання, а не за формою звернення. Це певною мірою дозволило б рівномірніше розподіляти навантаження між колегіями суддів.

Як свідчить практика, до суду більше надходить конституційних подань, ніж звернень. Надходження невеликої кількості конституційних звернень зумовлено не відсутністю потреб у фізичних та юридичних осіб в офіційному тлумаченні Конституції та законів України, а встановленими законом підставами, які обмежують їхні можливості для звернення до Суду з таким клопотанням. До таких підстав належить наявність неоднозначного застосування положень Конституції України та законів України судами та іншими органами державної влади за умови, що це, на думку заявника, може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод. Для конституційного подання підставою є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України. Таких підстав значно більше. Інформаційна обмеженість громадян щодо збирання відомостей

за місцем перебування (проживання) і в інших регіонах держави щодо практики застосування положень Конституції та законів України ускладнює пошук фактів неоднозначного застосування спірних для них нормативних актів чи їх застосування. Встановлені для конституційного звернення підстави не дозволяють звернутися до Суду у випадках, коли ті чи ті положення Конституції чи законів України в місці проживання чи перебування особи застосовуються однозначно, але їх неправильно тлумачать.

Кількість колегій суддів та їхній чисельний склад визначається Судом. На сьогодні у складі Конституційного Суду України діють утворені в 1997 році три Колегії суддів: з конституційних подань, з конституційних подань та звернень і з конституційних звернень (ця Колегія суддів названа нещодавно — з конституційних звернень (подань)). Законом чітко визначено, які Колегії суддів утворюються у складі Суду, і постає питання, чи правомочні Колегії суддів, утворені не за Законом, розглядати питання щодо відкриття конституційного провадження у справах за конституційними поданнями та зверненнями, а також щодо юридичної сили прийнятих ними ухвал. Це потребує глибшого вивчення.

Виходячи з того, що до повноважень Колегій суддів віднесено вирішення питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними поданнями та зверненнями, взагалі недоцільно утворювати Колегії суддів у складі Суду з різними повноваженнями. Питання щодо відкриття провадження у справах як за конституційними поданнями, так і за конституційними зверненнями повинна розглядати кожна з утворених Колегій суддів Конституційного Суду без розмежування їх компетенції щодо цих питань. Це забезпечить рівномірність розподілу конституційних подань, звернень між суддями та однакового навантаження справами Колегій суддів. Бажано також законодавчо обмежити певним строком діяльність Колегій суддів в одному і тому ж складі суддів або, скажімо, оновлювати їхній склад на одну третину.

Непоследовно в Законі виписано порядок ухвалення рішень з питань щодо відкриття провадження у справах Колегією суддів і Конституційним Судом. Колегія суддів приймає процесуальну ухвалу більшістю голосів суддів, які входять до її складу, тоді як на засіданні Конституційного Суду України ухвала про відкриття провадження у справі приймається більшістю голосів суддів, які брали участь у засіданні. Такий порядок прийняття ухвал Колегією суддів створює проблеми в її роботі. Зокрема, Колегія суддів може прово-

дити свої засідання тільки тоді, коли на них присутня більшість суддів від її складу. А якщо частина суддів відсутні тривалий час з поважних причин? У такому випадку засідання Колегії суддів не може проводитися, і питання про відкриття провадження у справах за конституційними поданнями чи зверненнями не будуть розглядатися. Цю проблему можна було б вирішити шляхом включення тимчасово до складу Колегії суддів з інших колегій, що передбачено Регламентом Конституційного Суду України. Однак це положення необхідно закріпити в Законі.

Не визначено Законом, яку ухвалу приймає Колегія суддів або Конституційний Суд, розглядаючи питання щодо відкриття провадження у справі, у разі рівного розподілу голосів суддів під час голосування. Тут є два підходи. Одні фахівці вважають, що в таких випадках рішення взагалі не приймається, а питання передається на вирішення Конституційного Суду України. Прихильники цієї позиції посилаються на частину 1 статті 46 Закону, відповідно до якої відкриття провадження у справі ухвалюється Колегією суддів або Конституційним Судом. Можливість безпосереднього розгляду питання Конституційним Судом, на їхню думку, впливає із ч. 4 статті 50 Закону, яка до компетенції засідання Конституційного Суду відносить розгляд усіх питань, що потребують вирішення, крім тих, що вирішуються на його пленарних засіданнях.

На думку інших, у подібних випадках повинна прийматися ухвала про відмову у відкритті провадження у справі. Обґрунтовуючи таку позицію, вони посилаються на статті 48, 49 Закону, згідно з якими повинна прийматися ухвала про відкриття провадження у справі або про відмову у відкритті такого провадження. Залишення питання щодо відкриття провадження у справі без розгляду цими нормами не передбачено. Розгляд питання щодо відкриття провадження у справі Конституційним Судом відповідно до ч. 1 статті 50 Закону допускається тільки в разі відмови у відкритті такого провадження Колегією суддів.

Коли стати на позицію, що питання про відкриття провадження у справі може розглядатися і Конституційним Судом за відсутності ухвали Колегії суддів про відмову у відкритті такого провадження, то чи потрібно в такому випадку розглядати питання на засіданні Колегії суддів? Це просто стає зайвим. Якщо питання про відкриття провадження у справі незалежно від підходів до його вирішення в будь-якому випадку буде розглянуто, то, знову ж, яким повинно бути рішення Конституційного Суду з цього питання у

разі рівності голосів суддів під час голосування? Це потребує обов'язкового врегулювання в Законі.

Ще однією проблемою є необхідність повторного розгляду питання щодо відкриття провадження у справі на засіданні Конституційного Суду в разі відмови у відкритті провадження Колегією суддів. Встановлюючи таке правило, законодавець виходив з необхідності більш ретельної перевірки наявності підстав для відкриття провадження у справі і виключення випадків безпідставної відмови у відкритті провадження Колегією суддів. Однак практика розгляду цих питань у Суді свідчить, що за винятком однієї, всі інші ухвали Колегії суддів про відмову у відкритті конституційного провадження були фактично підтверджені прийняттям подібних ухвал Конституційним Судом. З однієї справи Судом було відкрито провадження, оскільки за іншим зверненням з того ж самого питання було відкрито провадження в іншій справі. Наведене свідчить, що встановлений порядок вирішення питань про відкриття провадження у справі на практиці себе не виправдовує.

На нашу думку, право остаточно вирішувати це питання необхідно надати Колегіям суддів. Поряд з цим у Законі можна передбачити можливість повторного звернення до Суду з тим самим питанням, якщо суб'єкт права на конституційне подання, конституційне звернення не погоджується з мотивами відмови у відкритті провадження у справі Колегією суддів. Таке подання чи звернення обов'язково повинен розглянути і Конституційний Суд у разі повторної відмови у відкритті провадження у справі Колегією суддів.

Проблемою є і організація розгляду справ Конституційним Судом України. Відповідно до Закону всі вони розглядаються на пленарних засіданнях всіма суддями. Досвід роботи Конституційних Судів ФРН та Російської Федерації свідчить, що справи у них вирішуються двома сенатами та палатами, трьома складами суддів і лише окремі — на пленарному засіданні, що значно пришвидшує розгляд подань і звернень. На нашу думку, цей досвід заслуговує на увагу і його можна застосувати в діяльності Конституційного Суду України.

Внесення відповідних змін до Закону України „Про Конституційний Суд України» сприятиме роботі найвищого правового інституту нашої держави.

Глава 2. МІСЦЕВА ВЛАДА ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ СУДОЧИНСТВО

Розвиток демократії у будь-якій країні зазвичай супроводжується децентралізацією державної влади і перенесенням повноважень та відповідальності на рівень місцевого самоврядування. Сполучені Штати, на відміну від України, мають тривалу історію існування держави як країни багатьох урядів — коли кожен рівень урядування є достатньо автономним один від одного. В Україні, де місцевого самоврядування донедавна не було й де досі зберігаються традиції радянського принципу підпорядкованості «знизу догори», питання співжиття різних рівнів урядування, питання повноважень та відповідальності між різними рівнями урядування та між місцевим самоврядуванням і державою є надзвичайно гострими.

На жаль, в Україні місцеве самоврядування вважають чимось зайвим для «розбудови держави», й держава досить часто намагається вирішити власні проблеми за рахунок місцевого самоврядування. З іншого боку, органи самоврядування своїми рішеннями й поведінкою дають підстави для невдоволення громадян, котрі хочуть відчувати себе громадянами держави Україна, а не просто мешканцями Києва чи Зачепилівки, де їхні права чи можливості реалізації цих прав визначаються фаховістю чи бездарністю обраної ними місцевої влади.

Конституційний Суд України, як і у свій час Верховний Суд США, має відіграти важливу роль у захисті конституційних принципів місцевого самоврядування України і допомогти йому через такий захист стати справді впливовою демократичною інституцією української держави.

На жаль, поки що не можна сказати, що Конституційний Суд України зміг розв'язати такі важливі для місцевого самоврядування проблеми, як відповідність Конституції України Законів «Про бюджетну систему України» чи забезпечення самоврядування у столиці України — місті Києві. Проте є надія, що об'єктивні потреби становлення місцевого самоврядування в нашій державі, разом із захистом його інтересів судовими органами, забезпечать місцевий розвиток у конституційному руслі.

Параграф 1

Федеральні суди у Сполучених Штатах. Нагляд судової влади над законодавчою та виконавчою гілками влади

Богдан А. Футей, суддя. Вашингтон, Дистрикт Колумбія.

Загальний огляд

Конституція, прийнята 1787 року, встановлює, що державна влада Сполучених Штатів складається з трьох гілок: законодавчої, виконавчої і судової. Розподіл повноважень між ними являє собою ефективний засіб охорони американської конституційної демократичної системи. Він забезпечує необхідний взаємний контроль і взаємообмеження обсягу урядової діяльності. Згідно з цією системою, кожна гілка державної влади є рівна іншим двом, тобто кожна знаходиться на тій самій площині, що й інші, а всі разом вони несуть спільну відповідальність за керування країною.

Всі сучасні суспільства мають суддів. Незалежне судівництво — це одна з головних ознак демократії. У країнах поза Сполученими Штатами судові системи вважаються головним чином формою обслуговування, що його постачає уряд для повсякчасного вирішення спорів, що виникають у звичайному ході суспільного та економічного життя. Така форма обслуговування постачається урядами приблизно так, як постачається система освіти чи громадсько-технічного обслуговування (комунальних послуг, водопостачання, каналізації тощо). Судові системи у тих країнах не є партнерами у керуванні їхніми суспільствами. Лише судова система Сполучених Штатів може з цілковитою підставою вважати себе таким партнером.

Стаття I Конституції Сполучених Штатів встановлює, що Конгрес є законодавчим органом державної влади з відповідними повноваженнями. Стаття II визначає виконавчий орган влади з повноваженнями, необхідними для здійснення виконавчої влади в країні. Стаття III надає судову владу Верховному Судові країни та іншим федеральним судам, що їх Конгрес вважатиме за потрібне створити. Конгрес створив окружні та апеляційні суди. Він встановив кількість суддів для кожного федерального суду, включно з Верховним Судом, і вирішує, які саме справи ці суди мають розглядати.

Згідно з нашою федеральною системою, у Сполучених Штатах існують федеральні й штатні суди. Федералізм надає деякі повноваження урядові Сполучених Штатів, а інші залишає у повноваженні штатів. Федеральний уряд має на своїй відповідальності країну в цілому. Це означає, що він забезпечує державну оборону, очищення водних шляхів, утримання національних парків тощо. Із свого боку, уряди штатів виконують більшість функцій, пов'язаних з адміністрацією у їхніх межах: вони утримують поліцію, забезпечують безпеку на вулицях, утримують школи, асфальтують вулиці тощо.

Судову владу федеральних судів встановлює стаття III, розділ 2 Конституції Сполучених Штатів. Юрисдикція в системі американського судівництва означає обсяг справ, що їх має повноваження розглядати даний суд.

Федеральні суди мають юрисдикцію над спорами, що заторкують федеральну Конституцію та цивільні й карні закони, схвалені Конгресом, які мають назву статутів. Федеральне законодавство охоплює такі справи, як антитрестівські питання, робітничі відносини, прибуткові податки, суспільне забезпечення та громадянські права. Федеральні суди розглядають також справи, що стосуються договорів, послів, морського міністерства та питань юрисдикції у морських водах, спорів між двома штатами, а також справ, в яких однією із сторін є Сполучені Штати. Крім того, федеральний суд може розглядати справу, в якій позивач і підсудний походять з різних штатів, і сума, за яку іде суперечка, перевищує 50 000 доларів. Це останнє називається «юрисдикцією відмінностей» — метод, згідно з яким справу розглядає «нейтральний» федеральний, радше ніж штатний, суд. Певні кримінальні справи, як, наприклад, зловживання поштою для злочинних цілей, грабунок банку, рекетирінг та певні зносини, пов'язані з наркотиками, окреслюються

Конгресом як федеральні злочини і розглядаються тільки окружним федеральним судом.

Штатні (окружні, місцеві) суди засновуються штатними, окружними або місцевими органами влади у даному штаті. Штатні суди мусять стежити за виконанням федеральної Конституції і законів, проте більшість справ, які вони розглядають, стосуються законів і конституції їхнього штату. Більшість злочинів розглядаються на процесах у штатних, окружних або місцевих судах. Вони розглядають справи, в яких замішані місцеві мешканці, — такі як грабунки, фізичне насильство, порушення правил дорожнього руху. Ці суди вирішують найбільшу кількість справ. У цивільних судових процесах сторони можуть домагатися фінансового відшкодування за порушення контракту, заподіяної шкоди внаслідок автомобільної катастрофи або за невідомий чи свідомий шкідливий вчинок з боку другої сторони. Згідно із статистичними даними Федерального Судового Центру, річна кількість справ, що розглядалися протягом останніх років штатними судами, значно перевищує 27 мільйонів, не включаючи порушень правил руху і паркування. Штатні суди мають для розгляду таку велику кількість справ через те, що їхня загальна, необмежена юрисдикція дозволяє їм вирішувати майже будь-яку справу. Тим часом, протягом того самого періоду на розгляд федеральних судів вносилося приблизно мільйон справ на рік. Половина з них стосувалися випадків банкрутства — їх розглядали спеціально уповноважені для цих справ судді. Про різницю у кількості справ, що їх розглядають федеральні й штатні суди, свідчить також кількість суддів — у федеральних судах служить близько 1500 суддів, у штатних — майже 30 000.

Окружні суди Сполучених Штатів — це суди, де шляхом судових процесів розглядаються позови, вислуховуються свідки, вибираються жюрі присяжних. В окружному суді суддя може розглядати справу з жюрі присяжних або без нього, залежно від характеру справи і бажання сторін. При наявності жюрі присяжних, його члени встановлюють факти, пов'язані із справою. В іншому випадку факти встановлює суддя на підставі свідчень та інших поданих доказів. Жюрі присяжних — це ключовий елемент американської системи судочинства. Жюрі присяжних складається з певної кількості осіб, вибраних з-поміж групи громадян, які, зобов'язавшись присягою, розглядають відповідні обставини і факти даної справи і після того вирішують, чи ці факти свідчать на користь позивача чи

підсудного. Конституція гарантує суди з участю журі присяжних у всіх кримінальних справах.

Окружні суди становлять більшість федеральних судів. Конгрес встановив 94 федеральні судові округи, у кожному з яких є федеральний окружний суд. Кожен із 94 округів міститься в одному з 12 регіональних судових мереж, і кожна мережа має свій апеляційний суд. Сторона, яка програє судовий процес в окружному або в будь-якому іншому федеральному суді, може просити апеляційний суд переглянути справу, щоб встановити, чи суддя правильно застосував закон. Фактично, є 13 регіональних судів, уповноважених переглядати справи, вирішені окружними судами. Одинадцять з них — це нумеровані суди, а крім них є ще Апеляційний суд регіону Дистрикту Колумбія та найновіший — Апеляційний Суд Сполучених Штатів для федеральної судової мережі, що знаходиться в столиці країни Вашингтоні. Юрисдикція цього останнього суду простягається на всі Сполучені Штати — до його повноважень належить розгляд апеляцій у справах, пов'язаних з патентами, міжнародною торгівлею та деяких справах, що торкаються вимог до Сполучених Штатів про компенсацію. Як правило, всі апеляційні справи розглядаються судовою комісією з трьох суддів. Рішення досягається у тому випадку, коли щодо нього погоджуються щонайменше двоє з трьох суддів. У рідкісних випадках регіональний суд вирішує розглянути апеляцію «en banc», тобто у таких випадках участь беруть усі судді цього суду, радше ніж тричленна судова комісія.

Найвищий федеральний суд країни, до якого вносяться останні апеляції, — це Верховний Суд Сполучених Штатів, що міститься у Вашингтоні. Він складається з 9 суддів, один з яких визначається як Головний Суддя Сполучених Штатів, а 8 інших — як члени колегії Верховного Суду. Верховний Суд розглядає апеляції на рішення апеляційних судів з різних регіонів і штатних верховних судів. Однак, на відміну від апеляційних судів, Верховний Суд має право вибирати справи, які він розглядатиме. Фактично Верховний Суд розглядає лише частку справ, які його просять прийняти на перегляд.

Справи, що їх Верховний Суд погоджується переглянути, звичайно пов'язані з новими або невирішеними питаннями федеральних законів, що заторкують населення цієї країни; питаннями закону, щодо яких регіональні апеляційні суди мають розбіжності в поглядах;

інтерпретаціями федеральних законів та питаннями, що торкаються Конституції Сполучених Штатів.

Повноваження судового перегляду, яким наділений Верховний Суд, надає йому вирішальну роль у державній владі нашої країни. Судовий перегляд — це право суду при вирішенні певної справи проголосити, що закон, ухвалений законодавчим органом чи акт урядової особи, починаючи від Президента Сполучених Штатів і кінчаючи керівниками різних міністерств та агентств, є недійсними, бо вони несумісні з Конституцією.

Хоча нижчі апеляційні суди також можуть користуватися правом судового перегляду, їхні рішення завжди можуть бути переглянуті на підставі апеляції Верховним Судом. Коли ж Верховний Суд проголошує якийсь закон неконституційним, то це рішення може бути анульоване тільки поновним рішенням Верховного Суду або ухваленням Поправки до Конституції. (Дотепер 7 із 26 Поправок до Конституції анулювали рішення Верховного Суду).

Рішення Верховного Суду торкаються мільйонів людей. Наслідки, що їх несуть деякі рішення, викликають жваві дебати в засобах масової інформації та серед народу. Не всі погоджуються з рішеннями і наслідками цих справ, проте рішення Верховного Суду остаточні — їх не можна апелювати.

Федеральні судді призначаються Президентом Сполучених Штатів за згодою Сенату. Міністерство юстиції координує процес вибору кандидатів, а сенатська комісія в справах судівництва проводить слухання щодо кожного вибраного кандидата і вносить свої рекомендації пленумові Сенату. Після затвердження Сенатом федеральні судді залишаються на своїх посадах протягом необмеженого часу при умові їхньої належної поведінки, і їхня винагорода не може бути зменшена. Перед призначенням більшість суддів були адвокатами. Федеральним суддям суворо заборонено займатися адвокатською практикою. Вони мусять уважно стежити за тим, щоб не зробити чогось, що може викликати у людей думку про їхню прихильність до однієї чи другої сторони. Крім того, вони не можуть виголошувати політичних промов чи активно підтримувати будь-якого кандидата на державну посаду. Вони не можуть збирати фондів на підтримку кандидатів чи організацій. Їхня поведінка регулюється кодексом судової етики.

Незалежність судівництва у Сполучених Штатах гарантується статтею III Конституції. У розділі 1 цієї статті сказано: «Судді як Верховного Суду, так і нижчих судів залишаються на своїх посадах протя-

гом усього часу доки вони поводяться бездоганно, і у визначений час мають діставати за свою працю винагороду, що не повинна зменшуватися протягом усього часу їхнього урядування».

Ці гарантії утримання посади протягом усього життя та забезпеченої винагороди встановлені Конституцією для того, щоб федеральні судді не боялися, що вони можуть втратити свої посади та одержувати зменшену платню, якщо ухвалять рішення, несумісне з бажанням Президента чи Конгресу. Таке забезпечення свободи виносити рішення, які можуть бути політично чи суспільно непопулярні, є одним із постулатів нашої демократії.

Згідно із статтею III Конституції, федеральні судді можуть бути усунуті з їхніх посад всупереч їхній волі шляхом «імпічменту» за державну зраду, підкуп або інші серйозні злочини та провини.

«Імпічмент» — це конституційний процес, при якому Палата Представників може висунути обвинувачення у зловживанні посадою проти високих урядових осіб, запідозрених у невідповідній поведінці та передати їхню справу на суд Сенату.

Ця практика є дуже доброю ілюстрацією принципу влади закону у Сполучених Штатах — країні, де жодна людина, незалежно від того, яке становище вона посідає, не стоїть вище закону.

Крім судів загальної юрисдикції, Конституція уповноважує Конгрес засновувати й інші федеральні суди для допомоги у здійсненні інших аспектів законодавчої влади, визначених у статті I Конституції. Ці федеральні суди стали відомими як «суди I-ї статті». До них належить Претензійний суд Сполучених Штатів, Податковий суд і нещодавно створений Суд ветеранських апеляцій.

Федеральні судді для «судів I-ї статті» теж призначаються Президентом за згодою Сенату Сполучених Штатів. Вони служать протягом визначеного 15-річного терміну. Однак ухвалені Конгресом закони забезпечують і цим суддям судову незалежність, надаючи їм статус старшого судді або повну пенсію в кінці їхнього терміну урядування, якщо Президент не поновлює їх після того на їхній посаді.

Претензійний суд Сполучених Штатів досить унікальний. Його первісна юрисдикція була встановлена у 1855 році. Згідно з засадою звичаєвого права: «король не може помилятися», уряд звичайно користувався імунітетом до приватних позовів, бо ж імунітет суверена виключав можливість судової розв'язки. Єдина можливість, що залишалася громадянину, — це внесення приватного законопроекту у його справі на розгляд Конгресу. Численні громадяни і групи шукали таким способом виправлення кривд, за-

подіяних урядом. Це стало джерелом серйозних проблем для Конгресу. Створення спеціального суду для запевнення справедливості для таких позивачів було віддзеркаленням одного з основних демократичних принципів: *поведінка уряду в суперечках з приватними громадянами мусить бути справедливою*.

Засаду, що керувала створенням Претензійного суду, найкраще висловив Президент Лінкольн: *«Уряд має такий же обов'язок швидко встановлювати справедливість проти себе на користь своїх громадян, як і обов'язок робити те саме у спорах між окремими громадянами»*. Ці його слова викарбувані на фасадній стіні Претензійного суду Сполучених Штатів.

У цьому суді служать тепер 16 регулярних і двоє старших суддів. Вони виносять постанови у цивільних позовах без журі присяжних. На ці рішення можуть вноситись апеляції до Апеляційного суду для Федеральної судової мережі. Створений 1982 року законом про вдосконалення федеральних судів, Претензійний суд Сполучених Штатів перебрав первісну юрисдикцію свого попередника, а крім того придбав ще кілька нових сфер юрисдикції.

Юрисдикція Претензійного суду поширюється на всю країну: його судді розглядають справи у місцевостях, які найвигідніші для спірних сторін, у відповідності до мандату, наданого судові законодавчим мандатом.

Суд розглядає позови приватних громадян та ділових організацій у таких справах, як суперечки щодо урядових контрактів, податкових питань, порушення патентів та авторського права, порушення П'ятої поправки до Конституції про заборону відбирати приватне майно для громадського користування без справедливої винагороди, питання платні військовослужбовців та цивільних громадян, претензії індіанських племен до уряду за порушення їхніх територіальних прав та в інших ділянках, визначених Конгресом.

Претензійний суд функціонує як «громадянський суд», забезпечуючи оборону приватним громадянам, котрі мають скарги на уряд. Ці приватні позивачі часто виграють у спорах з урядом. Претензійний суд віддавна має репутацію справедливого і безстороннього судового форуму.

Загальну адміністративну відповідальність за федеральну судову систему має Судова конференція Сполучених Штатів. Її очолює Головний Суддя Сполучених Штатів. Адміністративне управління суддів Сполучених Штатів керує щоденною діяльністю різних американських федеральних судів.

У 1993 році у Сполучених Штатах працювало приблизно 777 000 правників, більшість з них — випускники 176 акредитованих вищих юридичних шкіл. У Сполучених Штатах, на відміну від деяких інших країн, нема різниці між адвокатами і неадвокатами.

Для одержання права практикувати у штатному суді, правник мусить бути прийнятий найвищим штатним судом до адвокатури його штату. Для того він мусить здати відповідний іспит у тому штаті й задовольняти встановлені критерії поведінки.

Надання права практикувати у федеральному суді контролюється різними судами. В загальному, прийняття до штатної адвокатури дає автоматичне право на практику у федеральному суді.

Нагляд судової гілки влади за законодавчою та виконавчою гілками влади

Розробляючи нову систему державної влади, творці Конституції США зіткнулися з одвічною проблемою, що стоїть перед організованим суспільством, а саме: як спроектувати державну систему, яка була б досить сильною для виконання своїх обов'язків, проте не настільки всемогутньою, щоби пригноблювати своїх громадян? Для вирішення цього питання було створено систему, в якій владні повноваження є розподілені й розпорошені.

Відповідно до американської Конституції, про що йшлося вище, повнота державної влади розподілена між трьома гілками: законодавчою, виконавчою та судовою.

Загалом, згідно з цією доктриною, законодавча гілка приймає закони, виконавча — впроваджує їх у життя, а судова — тлумачить, а також розв'язує суперечки між першими двома гілками влади. Ця концепція балансів і противаг розглядається як наріжний камінь у справі захисту свободи. Тобто, всі гілки влади є рівними між собою, кожна з них займається своїм колом питань, а відповідальність за управління державою вони несуть усі разом.

Незалежність судової гілки влади у Сполучених Штатах гарантується Конституцією. (стаття III). Починаючи з 1803 року, було запроваджено також принцип судового нагляду або верховенства суду. Це означає, що федеральні суди не лише тлумачать законодавчі акти, але й визначають їхню відповідність до Конституції. На цій підставі суди інколи оголошують закони недійсними.

Першим прикладом застосування цього принципу було рішення Верховного Суду США у судовій справі *Марбері проти Ме-*

*дисона*²⁷, де Голова Верховного Суду Маршалл, зокрема, зазначив: «Виключною справою і обов'язком судової влади є тлумачення сутності закону. Ті, хто застосовують загальне правило у конкретному випадку, мусять обов'язково роз'яснити і витлумачити це правило. Якщо закони суперечать один одному, суд має вирішити порядок застосування кожного з них».

Озброївшись цим підтвердженням своїх повноважень, Верховний Суд США визнав неконституційними багато федеральних законів і законів на рівні окремих штатів, а також скасував окремі дії виконавчих органів, які порушували Конституцію. Хоч як це дивно, проте суди нижчих інстанцій також користуються такими ж повноваженнями. Хоч би в якому суді Сполучених Штатів постало питання щодо конституційності того чи того закону або рішення виконавчих органів, такий суд у процесі розгляду справи насамперед зобов'язаний визначити чинність такого закону або рішення.

Звичайно, коли конституційне питання вирішує суд нижчої інстанції, то його рішення може бути піддано апеляційному переглядові й часом навіть не на одному, а на кількох вищих рівнях. Верховним арбітром тут виступає Верховний Суд США. Вважається нормальним, якщо конституційне питання розглядається на рівні суду першої інстанції у контексті реально існуючого протиріччя, а потім вирішується в ході апеляційного перегляду рішення цього процесового суду.

Добрий приклад судового нагляду за законодавчою владою дає процес *А.Л.А. Шектер Полтрі проти Сполучених Штатів*²⁸. У цьому випадку, законодавча влада надала Президентові право видавати закони для всіх видів бізнесу з метою забезпечити чесну конкуренцію. Проте Верховний Суд визнав, що лише законодавчі органи мають право ухвалювати закони, і що надання такого права Президентові вступає у конфлікт з концепцією розподілу гілок влади.

Проте у справі судового нагляду існує певне обмеження. Під таким обмеженням мається на увазі підтвердження повноваження, яке демонструє процес *Марбері проти Медисона*, що суди мають виносити рішення, які стосуються законодавчої та виконавчої влад, лише в окремих конкретних «справах або суперечностях». Таким чином, судова влада може діяти лише тоді, коли суб'єкт підпадає розглядові у конкретній судовій справі. Більше того, такі випадки

²⁷ Marbury v. Madison 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803)

²⁸ 295 U.S. 495 (1935).

виникають лише тоді, коли сторона відстоює свої права у формі, зазначеній в законі²⁹.

Конституція надає певні повноваження Президентів. Він є Головнокомандувачем усіх Збройних Сил держави, включаючи міліцію окремих штатів. Він також має право, у погодженні з Сенатом, укладати договори, призначати федеральних суддів, послів та інших вищих урядовців США. Проте найголовніша і центральна відповідальність Президента зазначена у статті II Конституції лише у кількох словах: «Він має слідкувати за точним дотриманням законів». Цією статтею Конституція покладає на Президента головний обов'язок виконавчої влади, який мали на увазі творці Конституції, коли відокремлювали законодавчу гілку влади від виконавчої.

У цілому, коли йдеться про сфери зовнішньої політики, дію військових урядовців та політичні питання, виконавча влада виключена зі сфери нагляду судової влади. У процесі *Бейкер проти Карра*³⁰ Верховний Суд пояснив, чому судова влада не здійснює нагляд за цими сферами діяльності. Суд, наприклад, зазначив, що за Конституцією конкретна проблема може бути передана на розгляд виконавчій владі. Іншою причиною може бути те, що закон не забезпечує адекватні стандарти для того, щоб керуватися рішеннями Суду. Проблема може вимагати й політичного рішення, проте Суд не вповноважений цього чинити³¹.

Наприклад, широко відомо, що військова служба є надто специфічним ділом. Завдання військових служб — захищати національні інтереси шляхом підготовки до війни, або, у випадку необхідності, ведення війни з використанням зброї³². Військові повинні розвивати специфічні риси характеру та використовувати певні стандарти поведінки для того, щоб ефективно виконувати свої обов'язки³³. Як наслідок, військові встановили власні дисциплінарні вимоги, що відрізняються від цивільних стандартів³⁴.

²⁹ *Osborn v. United States Bank*, 9 Wheat. (22 U.S.) 738, 819 (1824).

³⁰ 369 U.S. 186, 217 (1962).

³¹ *Id.*

³² The Honorable San Nunn, *The Fundamental Principles of the Supreme Court's Jurisprudence in Military Cases*, 29 Wake Forest L. Rev. 557, 558 (1994).

³³ The Honorable San Nunn, *The Fundamental Principles of the Supreme Court's Jurisprudence in Military Cases*, 29 Wake Forest L. Rev. 557, 558 (1994).

³⁴ *Colon v. United States*, No. 93-370C, slip op. at 20 (Fed. Cl. Jan. 12, 1994).

Суди усвідомлюють, що вони не можуть приймати рішення у військових справах. Таким чином, суди поважають рішення виконавчої гілки влади щодо військових справ. Проте судова влада все ж таки певним чином здійснює нагляд за деякими аспектами, що стосуються військової сфери³⁵. Наприклад, Суди можуть перевіряти та забезпечувати дотримання військовими своїх власних норм³⁶. До того ж, судова влада здійснює нагляд за конституційними правами військових, хоча певні риси такого нагляду відрізняються від цивільних справ, якщо прийняти до уваги вищеозначені причини³⁷.

Суди не добре пристосовані для нагляду за зовнішньою політикою, оскільки, в цьому випадку, вони не мали б конкретних свідчень і не могли б дотримуватися вимог, потрібних для ухвалення рішень щодо зовнішньополітичних питань³⁸. До того ж, судова влада ризикувала б підірвати свій авторитет, якщо б хтось вирішив не виконувати рішення суду³⁹.

Суди в більшості випадків уникають розглядати справи, які можуть бути пов'язані з політичними проблемами. Проте іноді вони тлумачать Конституцію для того, щоб визначити головні стандарти, та подекуди беруться за вирішення певних питань у цій сфері, якщо політичні гілки влади не досягають розуміння одна з одною. Розгляд політичних питань зводиться нині до суті справи, а не до простого рішення, чи розглядати такі проблеми.

Приклад такого підходу можна проілюструвати судовою справою *Пауелл проти МакКормак*⁴⁰. В цій справі законодавчий орган відмовився визнати повноваження новообраного члена Конгресу США, обґрунтувавши таке рішення поведінкою та рисами характеру зазначеного члена. Суд перевіряв, чи дає Конституція право законодавчій владі виносити такі рішення. Суд зазначив, що законодавча влада має право брати до уваги вік, громадянство та місце проживання члена законодавчого органу. Проте Конституція не дає законодавчій владі права розглядати питання стосовно його по-

³⁵ See *Id.*; *Lee v. United States*, No. 93-434C, slip op. at 8 (Fed. Cl. Jan 5, 1995).

³⁶ *Lee*, slip op. at 9.

³⁷ *Nunn*, supra note 6, at 564.

³⁸ Anne-Marie Slaughter Burley, *Are Foreign Affairs Defferent?*, 106 Harv. L. Rev. 1980, 1985 (1993).

³⁹ *Id.*

⁴⁰ 395 U.S. (486 (1969)).

ведінки та характеру. Суд вирішив, що наявність політичних суперечок не перешкоджає судовому нагляду за діями законодавців.

Що ж до внутрішніх справ, то судова влада має більше повноважень при визначенні меж і обмежень функціонування президентської влади. Класичним прикладом, що підтверджує це положення, є справа Янкстовн, *Шім і Тюб Ко. проти Соїєра*⁴¹. У 1952 році Президент Трумен видав наказ, за яким міністрові торгівлі надавалися повноваження тимчасово розпоряджатися і керувати більшістю американських приватних металургійних підприємств, які мали оголосити страйк. Президент виправдовував свій акт, посилаючись на власні повноваження Головнокомандуючого Збройними Силами. Натоді США перебували у стані війни з Кореєю, а тому метал розглядався як необхідний елемент успішного ведення війни. Верховний Суд підтримав рішення нижчого суду, який заборонив виконання такого наказу на підставі, що Президент перевищив свою владу. Уповноваженим у справі запобігання страйку був законодавчий орган країни, а не військовий. Верховний Суд визнав неконституційним підпорядкування Президентом Труменом металургійних підприємств, вважаючи, що влада Президента як Головнокомандуючого не може поширюватися до такої міри, щоб Президент мав виняткову владу захопити приватну власність для того, щоб попередити страйк.

Далі наведемо ряд судових справ, що засвідчують обмеження повноважень виконавчої влади. У 1958 році при розгляді справи *Вінер проти Сполучених Штатів*⁴² суд постановив, що Президент Ейзенгауер за Конституцією й за Актом про створення Комісії з питань військових претензій не мав повноважень усунути з посади члена цієї судової комісії до закінчення терміну його перебування на посаді члена комісії.

У 1974 році Верховний Суд при розгляді справи *Ніксон проти Сполучених Штатів*⁴³ наказав Президентові США передати магнітофонні плівки Уотергейту: плівки із записами у його приватному офісі були необхідні для використання звинувачуваними під час розгляду кримінальної справи.

Крім того, судові органи можуть розглядати дії і рішення виконавчих органів. Мета розгляду протоколу полягає в тому, щоб вста-

⁴¹ 343 U.S. 579 (1952).

⁴² 357 U.S. 349 (1958).

⁴³ 418 U.S. 683 (1974).

новити, чи діяв адміністративний орган у межах своєї юрисдикції, чи були які-небудь свідчення підтримки його рішення, чи правильно тлумачився і використовувався чинний закон. Не дивлячись на те, що адміністративні рішення можуть бути відхилені на підставі з'ясування того, чи орган діяв самовільно, капризно, всупереч правилам і закону, однак рішення адміністративних органів рідко скасовуються судом, оскільки серед більшості суддів існує думка, що ці органи володіють особливими знаннями з питань їхнього фаху. Та все ж вони можуть інколи скасовуватися, чим наголошується велика міра контролю з боку судових органів.

Більш про права у Конституції США встановлює обмеження діяльності федеральних і штатних органів влади, спрямованої проти громадян держави. Більш про права нагадує гілкам влади, чого вони не можуть робити. Більш захищає такі свободи громадян, як свобода слова, зборів, друку; він захищає їх проти безпідставного обшуку і затримання, надає їм право на суд присяжних, право виклику до суду свідків і протидії будь-якому обвинувачуваному, право на послуги адвоката. Держава не може відібрати приватну власність для громадського користування без справедливої компенсації власникові. Існує широке законодавство з питань громадських прав, що вступило в дію у вигляді Тринадцятої, Чотирнадцятої та П'ятнадцятої поправок до Конституції.

Якщо громадянин стверджує, що будь-яке з означених прав було порушене діями держави, він має право звернутися до суду для відшкодування збитків. У кримінальних справах порушення Конституції можуть обстоюватися у вигляді захисту. Суд може робити приписання державним службовцям утримуватися від повторних порушень, може відхилити кримінальне звинувачення, відкинути протиправно добуті докази. Він може, у деяких випадках, присудити компенсації потерпілим громадянам, наказати державі дотримуватися нових правил або визнати закон недійсним.

Державні службовці усіх гілок влади несуть особисту відповідальність за навмисні і недбалі дії, що виходять за межі їхніх повноважень. Крім того, вони несуть відповідальність за порушення кримінальних та цивільних законів.

У 1855 році Конгрес США своїм рішенням заснував окремий федеральний суд загально-національної юрисдикції, до якого громадяни країн можуть звертатися із позовами на урядові органи влади. Метою Федерального Суду Претензій США є — забезпечити чесне й справедливе вирішення суперечок між урядом та окремими

громадянами. Наявність такого суду, який займається грошовими претензіями до урядових органів у цивільних справах, забезпечує додатковий контроль судової галузі над діями інших гілок влади.

І нарешті, суд може застосувати своє право карати за зневагу до себе, за невиконання своїх постанов відносно законодавчої чи виконавчої влад. Такі повноваження надають суду право карати штрафом будь-кого, хто не виконує його рішення. Суд може навіть обрати такий метод покарання, як ув'язнення. Ці можливості дозволяють судовій владі посилювати свій нагляд над законодавчою та виконавчою гілками влади.

Параграф 2

Проблеми місцевого самоврядування і захист його інтересів у Конституційному Суді України

Микола Корнієнко, суддя Конституційного Суду України

Конституція України закріпила дуалістичну модель організації публічної влади на місцях: з одного боку відкрила простір для розвитку місцевого самоврядування — на рівні територіальних громад сіл, селищ і міст, а також в якійсь мірі на рівні районів та областей; з другого — запровадила систему урядових структур в особі місцевих, державних адміністрацій на рівні областей та районів. Відносини між цими своєрідними, різними за своєю конституційною, правовою природою гілками місцевої влади, природно, вимагають удосконалення, наукового осмислення, узагальнення відповідного практичного досвіду і на його підставі — вдосконалення чинного законодавства. Проте закон про місцеве самоврядування діє й, попри його своєрідність, вади і недоречності, ним керуються на місцях. Відповідних же законів про місцеві державні адміністрації поки що нема. Звідси — ймовірність конфліктних ситуацій між представницькими органами влади й місцевими держадміністраціями.

Так уже склалося, що в Україні (й лише в Україні) на регіональному рівні органи місцевого самоврядування покликано представляти не територіальні спільноти цих регіонів, територіальні колективи, а інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст. Як акумулювати ці інтереси? Як їх узгодити? Які механізми задіяти? Які можуть виникнути проблеми? Безліч. На рівні села, селища, міста. Між представницькими органами місцевого самоврядування

та їхніми виконавчими органами. Між головною посадовою особою територіальної громади і представницькими органами.

Зупинюсь на проблемах місцевого самоврядування в Конституційному судочинстві, себто на таких, що вже виникли, які порушено в Конституційному Суді України. Вони, слід сказати, були проблемами на рівні розробки, обговорення і прийняття Конституції України, й тоді, коли працювала Узгоджувальна комісія, приймали Закон „Про місцеве самоврядування України«, вони й по сьогодні залишаються не вирішеними до кінця питаннями, оскільки порушуються в Конституційному Суді, який, до речі, не в змозі забезпечити дотримання законодавства про місцеве самоврядування в Україні, оскільки він сам по собі — своєрідний судовий орган. Конституційний Суд України виконує дві взаємопов'язані функції: з одного боку — вирішує питання про відповідність Конституції України законів та інших правових актів, де порушуються й регулюються питання місцевого самоврядування, з другого боку — дає офіційне тлумачення Конституції і законів України.

Як же захистити права місцевого самоврядування в Конституційному Суді, у який спосіб? Конституційний Суд України розглядає питання про конституційність чи неконституційність окремих положень законів. Скажімо, Закону „Про місцеве самоврядування в Україні«. Хто офіційно може порушити це питання? Орган місцевого самоврядування — ні, Конституція не дає йому такого права. Право — за не менш 45-ма народними депутатами, котрі звертаються з конституційним поданням, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховним Судом України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, уповноваженим у правах людини.

Хто може порушити питання про тлумачення законів, скажімо, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», окремих положень Конституції України, що стосуються означеного питання? Серед правомочних — Рада як орган місцевого самоврядування, її виконавчий комітет. Їхнє звернення, однак, обумовлене певними умовами: орган-заявник вичерпав можливості для вирішення цього питання в інших інстанціях (наприклад, у судових); інстанції неоднозначно розуміють норми тлумачення; виникла практична необхідність у тлумаченні. Коли цих умов дотримано, Конституційний Суд розглядає питання. До нас надходить багато конституційних звернень, більшість із них предбачають надання консультацій, що, звісно, не є компетенцією Суду. Змушені відмовляти. А

права на конституційну скаргу, узаконеного, наприклад, у Російській Федерації, законодавством України не передбачено.

Далі означу кілька проблем, що поставали в процесі розгляду конституційних звернень і подань у Конституційному Суді України.

Перша проблема. За Конституцією (ст.140), Законом про місцеве самоврядування власне місцеве самоврядування є гарантованим державою правом і реальною здатністю територіальних громад безпосередньо, а також через створювані нею органи, самостійно, під власну відповідальність у межах Конституції та законів вирішувати певне коло питань місцевого значення.

Чому, наприклад, виникло питання політико-правової природи територіальної громади? А тому, що в містах з районним поділом у побудові територіальних громад закладено принцип «матрьошки». Територіальною громадою є населення міста, скажімо, Чернігова, чи Харькова, і нею є жителі, які мешкають в частині цього міста, — міському районі. Територіальна громада району в місті, за Конституцією (ст.142), називається лише один раз, коли сказано, що вона — суб'єкт комунальної власності. А комунальна власність є еконо-мічною основою місцевого самоврядування. У ст.140,141 Конституції України про територіальну громаду району в місті не йдеться, звідси — непорозуміння: що ж усе таки є територіальною громадою в містах з районним поділом?

Або ще. В Україні понад 950 населених пунктів (сіл, селищ, великих міст районного значення, навіть т.зв. сільрад, тобто кількох сіл, що є єдиною адміністративно-територіальною одиницею) приєднано до міст обласного і республіканського (Автономна Республіка Крим) підпорядкування. Наприклад, Севастополь має добрий десяток самостійних територіальних громад: сільрад, селищ, міст районного значення, які є складовою великого Севастополя. То чи має право на існування така ось територіальна громада району в місті?

Звернемося до прикладу Франції. Там населення і комуни, і департаменту, й регіону визнається територіальним колективом, територіальною спільнотою, яка має право на самоврядування, на створення власних представницьких і виконавчих органів, на самостійне вирішення певного кола питань, визначеного Конституцією і законами. Отже, система територіальних громад по вертикалі, якої нема в Україні. У нас громаду проконституційовано на рівні села, селища, міста. На рівні району й області — ні. Поле діяльності — для українських законодавців. Конституційний Суд не може

створювати норму, витлумачуючи Конституцію, й не може заповнювати прогалини в законодавстві.

У Верховній Раді розглядається Закон про адміністративно-територіальний устрій України, де зроблено спробу якось зарадити проблемі. Президент України наклав вето на цей закон. Із зауважень видно: люди, що їх писали, єдино керувалися буквою Конституції, яка дозволяє об'єднуватися в одну територіальну громаду лише жителям сіл, а про мешканців міст і селищ там не йдеться. Формально по суті зауваження правильні, життя ж вимагає інших підходів. Мають вирішити законодавці: чи вносити відповідні зміни до Конституції, чи врегулювати їх у законодавчому порядку? Я ж просто як фахівець хочу звернути увагу на те, що ст.140 Конституції орієнтує на об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, а не територіальних громад. Малося на увазі: вони вже об'єднані в сільради. Закон «Про місцеве самоврядування» передбачає об'єднання територіальних громад в одну. А територіальна громада у ст.140 співпадає з адміністративно-територіальною одиницею. Якщо саме так витлумачити Конституцію, то й ніби вже нема підстав так жорстко підходити до питання про неможливість об'єднання територіальних громад в одну. У тому ж таки Севастополі. Чи підкиївському Ірпені.

Тепер щодо сільського, селищного, міського голів. Хто він, власне, є? Яка його правова природа? Яке місце посідає в системі місцевого самоврядування села, селища, міста?

За Конституцією, голова обирається територіальною громадою для здійснення двох взаємопов'язаних функцій: очолювати виконавчий орган Ради й головувати на її пленарних засіданнях. У Законі про місцеве самоврядування його визначено як головну посадову особу територіальної громади. Тобто: самостійною ланкою в системі місцевого самоврядування поряд з громадою, Радою, виконавчим органом є сільський, селищний, міський голова. Поза сумнівом, він постать конституційна, так його й названо в Конституції. А ось щодо його конкретних повноважень, то вони, в основному, є повноваженнями з організації роботи Ради й представництва у виконавчому органі самої Ради. Але ж є власні повноваження, такі як призначення, звільнення керівників підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності.

То хто такий Голова? Орган місцевого самоврядування чи не орган місцевого самоврядування? Поширюється на нього дія галузевих законів, що діяли до прийняття Конституції і які визначали повноваження голови як органу місцевого самоврядування, чи ні?

Як бути з його актами, яка їхня природа? Зрештою, як зробити по-стать голови незалежнішою і самостійнішою, передусім щодо Ради? Адже підзвітність голови Раді є така, що не відповідає Конституції, оскільки він головна посадова особа територіальної громади і ніби має звітувати лише перед територіальною громадою. В законі ж про місцеве самоврядування записано: голова підзвітний Раді. Це положення автори подання вважають таким, що не відповідає Конституції. Інші позивачі вважають інакше: а як тоді бути з виконавчим органом Ради, який підзвітний Раді, а очолює його сільський, селищний, міський голова? Піддається сумніву щодо конституційності й право Ради звільнити сільського, селищного, міського голову двома третинами голосів. Дискусійне питання й щодо того, що Рада та її голова обираються окремо.

Як бути із правом Верховної Ради припинити достроково повноваження Рад як органів місцевого самоврядування? Закон цього не передбачає, надаючи Верховній Раді лише права дострокового припинення повноважень Рад і призначення дострокових виборів за умови, що Рада порушила цілий ряд норм. Автори подань до КС стверджують, що це завуальоване право розпуску Ради є неконституційним, бо не передбачено Конституцією, що воно недемократичне.

Багато питань порушується у зв'язку із статусом місцевого самоврядування в містах Києві й Севастополі. Чи є частина 2 статті 141 Конституції України (а там ідеться про те, що територіальна громада села, селища, міста на основі загального, рівного і прямого виборчого права обирає сільського, селищного, міського голову) нормою безпосередньої дії і чи її можна застосовувати в містах Києві й Севастополі вже нині чи лишень після того, як буде прийнято Закони про міста Київ і Севастополь?

Кілька звернень Арбітражних судів. Чи розповсюджується дія Конституції (ст. 142 і 143) й Закону про місцеве самоврядування в тій частині, де йдеться про те, що комунальна власність є самостійною формою публічної власності, окремої від державної, що вона роздержавлена на підставі Конституції, її суб'єктом є територіальна громада села, селища, міста і району в місті? І у зв'язку з цим: чи можуть місцеві адміністрації Києва і Севастополя виконувати функції суб'єкта комунальної власності, тобто володіти, користуватися і розпоряджатися? Місцеві державні адміністрації продовжують керуватися власним положенням про обласну, Київську і Севастопольську міську державну адміністрацію, де записано, що вони виконують функції суб'єкта комунальної власності. От і вихо-

дить, що територіальна громада міста Києва та її орган Київрада є суб'єктом комунальної власності за Конституцією і за законом про місцеве самоврядування, а місцева державна адміністрація виконує функцію суб'єкта комунальної власності за положенням, затвердженим указом Президента в 1995 році. А пункт 1 перехідних положень Конституції мовить: закони та інші правові акти діють, оскільки не суперечать Конституції.

Які ж висновки можна зробити з цього всього?

Відзначимо об'єктивні передумови проблем.

В українській Конституції, на жаль, є положення, за які голосували на підставі консенсусу, а не юридичної логіки (ст. 140, 141, 142). Стосовно територіальної громади району в місті: в одній статті голосували так, в другій — інак.

Потребує вдосконалення Закон про місцеве самоврядування. Час покінчити із запізнілим прийняттям законодавчих актів.

Суб'єктивні передумови. Багато хто виступає проти самоврядування взагалі. Якось під час лекції в Академії управління при Президенті мені сказали: „Слухайте, що ви про це самоврядування розповідаєте. Та для чого воно потрібне? Треба створити ефективну вертикаль, щоб вона працювала, і все. Ви ж добре знаєте, що воно недіюче, неефективне, недолуге, недорозвинене, з ним більше проблем, ніж вирішених питань».

Я ж хочу зосередити увагу на тому, що місцеве самоврядування — одна з найважливіших конституційних засад. Поряд з такими, як принципи народовладдя, поділу влади на три гілки, верховенства права, пріоритету прав людини, як політичний економічний, ідеологічний плюралізм.

Параграф 3

Доктрина привілею виконавчої влади і судові приписи щодо політичних рішень у Сполучених Штатах Америки

Стівен Нікс

Зазвичай суди Сполучених Штатів видають накази, котрими як у цивільних, так і в кримінальних справах вимагається надання письмових документів та інших видів свідчень. Деколи ці рішення оскаржуються, проте назагал під сумнів не ставляться й негайно ви-

конуються всіма причетними до справи сторонами. І все ж цікаво, якими були б наслідки, якби прокурор звернувся до Президента — глави виконавчої гілки влади й вимагав передати у своє розпорядження певні документи чи інші види свідчень? Чи зобов'язаний Президент це робити? І чи може суд вимагати надання таких свідчень у разі відмови Президента?

Саме такими були запитання, нещодавно поставлені у Федеральному суді у Вашингтоні. Ведучи слідство з приводу заяви про те, що Президент Клінтон міг казати неправду під присягою, незалежний прокурор Кеннет Стар вимагав свідчень від кількох помічників Президента — свідчення мали бути про деякі поради, що їх ці люди дали Президентові з питань, які стосувалися предмету цього слідства. Помічники Президента Клінтона відмовилися давати такі свідчення, посилаючись на твердження Президента про «привілей виконавчої влади». За означенням, це «привілей, яким Президент звільняється від необхідності розголошувати вимоги, що можуть бути зверненими до звичайного громадянина чи організації, у випадках, коли таке звільнення є необхідним для виконання дуже важливих владних функцій»⁴⁴. Іншими словами, це право Президента на збереження конфіденційності у питаннях про те, що він каже своїм помічникам і що його помічники кажуть йому, і право відмовляти в такій інформації Конгресові, судам, а отже, і громадськості. Цей привілей є одним з найбільш невизначених і неправильно витлумачуваних конституційних питань, пов'язаних із розподілом влади згідно з вимогами Конституції Сполучених Штатів Америки. Імлюю невідомості це питання вкрите з тієї причини, що його легітимність суди визнали, але його немає в Конституції і воно ніколи не визначалося в якому-небудь законі чи постанові Верховного Суду.

Якщо розглядати цей привілей у світлі найсвіжіших посилай на нього, то він перебуває в конфлікті з двома суспільними взаємовиключними потребами: по-перше, як Президент та його помічники можуть розробляти політичні заходи й складати стратегічні плани, коли їхні розмови не захищені правом на конфіденційність? і, по-друге, як може прокурор вести слідство для встановлення фактів порушення закону, якщо Президент та його помічники відмовляються давати свідчення? Отож у випадку з Клінтоном Верховний Суд, як мінімум, має чітко витлумачити сам привілей і порядок його застосування.

⁴⁴ I. Black's Legal Dictionary, Fifth Edition, 1979/

До історії питання

Доктрина привілею виконавчої влади бере свій початок у ранніх днях існування Сполучених Штатів Америки. Тодішній Президент Джордж Вашингтон відмовився свідчити Конгресові про настанови, що їх він дав американським дипломатам, які мали своїм обов'язком вести переговори про Джейську угоду — американсько-британський документ 1794 року, що визначив кордони обох країн у Північній Америці.

Пізніше привілеєм скористався президент Томас Джефферсон. Сталося це 1807 року. Тоді у справі колишнього Джеферсоного віце-президента Ерона Берра, якого звинувачували у зраді, було висунуто офіційну вимогу про надання листа, одержаного Джеферсоном від одного військового офіцера. Суд, який розглядав справу Берра, вважав, що в листі містяться відомості, які мають належний стосунок до цієї справи. Але Джефферсон відмовився надати листа.

1861 року президент Авраам Лінкольн відмовився погодитися з вимогою Конгресу про надання донесень, надісланих до міністерства оборони командиром Форт-Саммер (з подій навколо цього форту розпочалася Громадянська війна). Першою президентською адміністрацією, яка реально вжила термін «привілей виконавчої влади», була адміністрація Двайта Ейзенхауера. Це сталося 1954 року. В ті часи антикомуністичний верховода сенатор Джозеф МакКарті планував викликати за допомогою судового наказу начальника штабу американської армії і одержати його свідчення. Це були чвари між МакКарті, який запідозрив наявність комуністів серед членів вищого військового командування США, та секретарем у справах армії. Ейзенхауер сказав своїм радникам, що «Конгрес не має абсолютно ніякого права просити працівників Білого дому про надання — у будь-якій формі, у будь-якому вигляді чи будь-якій формі — свідчень про поради, які вони мені давали будь-коли і з будь-якого приводу.» Ейзенхауер недвозначно проголосив: «моїх людей не можна викликати для свідчень».

Ці Ейзенхауєрові твердження назвали «найширшою заявою про привілей виконавчої влади з усіх, що коли-небудь лунали»⁴⁵.

Протягом наступних 20 років доктрина лишалася без ужитку. Аж ось 1974 року вибухнув Вотергейтський скандал, і по неї звернувся Президент Ніксон. Спеціальний прокурор вів слідство, аби з'ясувати, чи міг бути Білий дім причетним до підслуховування в штаб-квартирі Демократичної партії у приміщенні вашингтонсько-

⁴⁵ Stephen Ambrose, The Eisenhower Years, 1992.

го готелю «Вотергейт». Коли під час сенатського розслідування виявилось, що Ніксон записував на магнітофонну плівку розмови в Овальному кабінеті, спеціальний прокурор видав наказ про надання цих магнітозаписів. Але Ніксон надати їх відмовився, посилаючись на привілей виконавчої влади.

У своїй довідці до Верховного суду адвокат Ніксона, Джеймс Сен-Клер, доводив, що «правопретензія на привілей з боку Президента обов'язково є абсолютною й не може бути змінена»⁴⁶ жодним судом. Верховний суд підтвердив, що Президент, а також громадянська, мають кривну зацікавленість у захисті конфіденційності розмов Президента і водночас вирішив, що існує три політичні сфери, що можуть бути захищені привілеєм виконавчої влади, а саме:

1. Військові та дипломатичні справи.
2. Правозастосування.
3. Загальний процес консультацій для вироблення важливих політичних заходів.

Верховний суд дійшов рішення, що розмови, які хотів захистити Ніксон, лежать поза згаданими сферами, а також що згадана доктрина не має стосунку до свідчень, які прагнуть одержати, ведучи кримінальне слідство. Іншими словами, суд загалом визнав існування права Президента на нерозголошення змісту деяких розмов та документів. Разом із тим цей суд відзначив, що широка правопретензія Президента на право привілею не повинна поширюватися на свідчення, які необхідно мати у кримінальній справі. Ніксонові було наказано надати матеріали, про які йшлося в судовому наказі, і скоро після цього Ніксон подав у відставку. У судовій постанові з приводу Ніксонової справи було підкреслено існування доктрини про судову перевірку дій виконавчої та законодавчої влади.

Найсвіжіше рішення, пов'язане з привілеєм виконавчої влади, винесене минулого року в судовій постанові Апеляційного суду США по округу Колумбія. У цьому документі суд дав подальше роз'яснення щодо різновидів матеріалів, що їх може захищати Президент за допомогою привілею виконавчої влади. У цій постанові, яка стосувалася розслідування дій колишнього міністра сільського господарства Майка Еспі, вказувалося, що прокурор може одержати право доступу до таких матеріалів у разі, якщо ці матеріали є важливими для розслідування кримінальної справи і якщо такі докази неможливо здобути іншим шляхом. Окрім цього, суд висловив пе-

⁴⁶ United States v. Nixon, 418 U.S. 683, 1973.

реконання, що для того, аби бути захищеними за допомогою привілею виконавчої влади, та чи інша розмова або той чи той документ повинні так чи інакше мати стосунок до процесу «вироблення рішень» Президентом з офіційних питань.

Нинішнє застосування доктрини

Нещодавно привілей виконавчої влади було застосовано Президентом Клінтоном. Сталося це в процесі розслідування, веденого незалежним прокурором Кеннетом Старом з метою встановити: чи міг Президент Клінтон лжесвідчити під присягою або заважати провадженню правосуддя у тій справі, яку зазвичай називають справою Моніки Левінської.

Клінтон намагався відвернути надання свідчень великому журі присяжних з боку директора у справах інформації та зв'язків Сіднея Блументалю, а також радника Брюса Ліндсея. Старр підозрював, що Блументаль організував витік інформації, підхопленої журналістами, про дії Старрових прокурорів. Окрім того, Старр прагнув допитати цих помічників про їхні розмови з Президентом щодо справи Левінської.

Окружний суд Сполучених Штатів Америки постановив, що привілей виконавчої влади не поширюється на ті розмови, які пов'язані з чиненням перешкод на шляху правосуддя, з приводу яких веде розслідування незалежний прокурор. Посилаючись на справу Ніксона, згаданий суд висловив переконання: оскільки незалежний прокурор спромігся довести неможливість одержання потрібних свідчень з інших джерел і ці свідчення не стосувалися трьох сфер, означених у справі Ніксона, то він, суд, визнає існування згаданого привілею, але не вважає, що він може поширюватися на справу Клінтона. Президент Клінтон оскаржив це рішення в окружному суді округу Колумбія. А прокурор Старр подав позовну заяву до Верховного Суду з проханням заслухати справу в іншому суді — щоб оминати слухання в Апеляційному суді. Якщо Верховний Суд на це погодиться, то місцем слухання з приводу того, до якої міри привілей виконавчої влади може стосуватися розслідування кримінальної справи, стане Верховний Суд.

ПРИМІТКА. Семінар проведено 22 травня 1998 року, отож питання про конфлікт між виконавчою та законодавчою гілками влади так і не дістало свого остаточного вирішення з огляду на те, що радник Президента Клінтона вирішив за краще відкликати позов з приводу привілею виконавчої влади.

Глава 3. ЮРИДИЧНА ОСВІТА, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Дискусії про побудову правової держави та виховання поваги до закону та його неухильного дотримання як з боку простих громадян, фізичних та юридичних осіб, а так само з боку урядовців та й самих державних органів так і залишаються дискусіями, коли в Україні не буде сформовано достатньо чисельного та добре підготовленого корпусу юристів, які працюватимуть у державних органах та організаціях, правозастосовчих та правоохоронних структурах, надаватимуть потрібні юридичні консультації всім, хто цього потребує.

Варто сказати, що за часів радянського режиму, професія юриста була досить екзотичною для тогочасного суспільства, а радянська статистика завжди показувала переваги радянської вищої школи над західною шляхом порівняння, що найбільше інженерів та найбільше технічних вузів саме в СРСР, а у США аж надто багато адвокатів, які смочуть кров трудового народу, аби забезпечити перевагу «буржуазії».

З проголошенням незалежності України і з початком професійної діяльності українського парламенту у 1990 році, Україна зіткнулась з новою проблемою — величезним дефіцитом юридичних кадрів. Розвиток бізнесу, поява належного судового захисту і перенесення до суду розв'язання основної частини спорів, що раніше розв'язувались в адміністративному порядку чи в партійних кабінетах, породили попит на юристів і як наслідок з кожним роком кількість навчальних закладів, що стали готувати юристів, в Україні зростає.

Досить часто юристів почали готувати у вузах там, де ніколи не було ні відповідних спеціалістів і де не має юридичних шкіл та традицій. Професія юриста в Україні стала напевне не менш популяр-

ною та престижною, ніж у США. Попри те, що перший голод на дипломованих юристів ніби вдалося вгамувати, питання розвитку юридичної освіти в Україні є на сьогодні дуже актуальним.

Так само актуальною є проблема адвокатської та іншої юридичної практики в Україні. Наскільки зарегульованим має виглядати доступ до такої практики, наскільки він має бути прив'язаний до отриманої юридичної освіти? Чи все це має регулюватись конкуренцією, чи держава має створити для цього певні рамки? Ці важливі питання ніби, на перший погляд, і не мають безпосереднього зв'язку з питанням становлення конституційного судочинства, проте це тільки здається. Адже кількість звернень до Конституційного Суду на пряму залежить від якості підготовки законодавчих актів та правильності їхнього застосування, отже від кваліфікації юристів.

Параграф 1

Юридична освіта у США, континентальній Європі й Англії як модель освіти в Україні: порівняльні аспекти

Богдан А. Футей

З проголошенням своєї незалежності та розвалом радянської імперії Україна розпочала важкий шлях реконструкції державної системи. Результатом цього стало те, що економіка України переживає процес переходу від командної системи, запровадженої протягом радянського правління, до вільного ринку. Оскільки правова система країни повинна підтверджувати її економіку, правова система України також повинна змінитися від командної системи на таку, яка б базувалася на верховенстві права⁴⁷. Цей перехід обов'язково потребує змін у юридичній освіті як для юристів, так і для суддів, а також ширшого розповсюдження демократичних ідей серед народу. Таким чином, методи юридичної освіти, прийняті Україною, регулюватимуть перехідний процес.

⁴⁷ Judge Bohdan A. Futey, The Transition From a Command System to the Rule of Law, United States Claims Court BAR ASSOCIATION NEWSLETTER, Apr. 1992, at 1.

Інші частини світу, які вже створили систему верховенства права, подають приклади навчального плану, яким мають керуватися українські працівники освіти в галузі права.

I. Вимоги до юридичної практики

A. Сполучені Штати

У Сполучених Штатах майбутні юристи/адвокати спочатку повинні отримати університетський ступінь та скласти тест здібностей (LSAT) для вступу до юридичного факультету. Вступ до юридичного факультету залежить від оцінок, отриманих протягом чотирьох років навчання у коледжі чи університеті, та оцінки, отриманої на тесті LSAT. Студент може подавати заяви до багатьох державних та приватних юридичних факультетів у Сполучених Штатах. Після вступу, для того щоб здобути вищу юридичну освіту, студент повинен вчитися три роки або шість семестрів. На додаток, багато юридичних факультетів пропонують вечірню форму навчання, яка потребує щонайменш чотири роки для завершення.

У перших семестрах студенти слухають «обов'язкові» курси, такі як: право власності, договірне право, докази, цивільна процедура, кримінальне право, конституційне право, цивільні правопорушення та професійна етика. На додаток, всі студенти вивчають курси юридичного письма. Поза цими обов'язковими курсами, студенти мають широкий вибір предметів, які покривають інші галузі матеріального права, такі як: комерційне право, право навколишнього середовища, право інтелектуальної власності, міжнародне право, альтернативне вирішення суперечок та податкове право. Деякі школи спеціалізуються на одному або більше з цих предметів. Інші школи пропонують альтернативний навчальний план, який робить наголос на джерела права в історії філософії, політичній теорії та економіці⁴⁸. Такий тип навчального плану може пропонувати наступні курси: укладання договорів; обмін та відповідальність; демократія та примус; державні процеси; справедливість у праві; юридична практика.

Після успішного завершення юридичного факультету студентові надається звання доктора прав (J.D.). Також юридичний факультет має можливість вступити у спільну програму з іншим коледжем для студентів, які бажають отримати ступінь доктора прав, одночасно навчаючись на магістра. Наприклад, студент може отри-

⁴⁸ See, e.g., Georgetown University Center, Bulletin 94/95, at 58 (1994)

мати доктора прав і магістра управління бізнесом (M.B.A.) з перезаліком курсів, прослуханих для отримання першого ступеня, для здобуття другого.

Хоча ступінь доктора прав і є тією освітою, що вимагається для ведення юридичної практики, деякі студенти продовжують свою освіту для здобуття звання магістра прав (LL.V.) в окремій галузі права, таких як податкове право чи право інтелектуальної власності. Це звичайно потребує подальшого прослуховування вибіркового курсів саме з тієї галузі протягом двох семестрів. Понад те, випускники, які бажають спеціалізуватися з юридичної освіти, можуть отримати ступінь доктора юридичних наук.

По закінченні юридичного факультету випускник повинен скласти професійний іспит штату. Хоча кожен штат і пропонує свій власний іспит, проте загальна форма складається з таких частин: перша — написання детальних відповідей на питання, які зосереджуються на законах штату; друга — «багато відповідей» (multiple choice), де потрібно обрати правильну відповідь на питання серед питань на загальновідомі юридичні теми. Після того як випускник склав професійний іспит штату і штат оглянув моральну характеристику випускника, вищий суд штату має прийняти присягу від нового юриста/адвоката, тим самим приймаючи його/її до колеги адвокатів штату. Крім того, кожен штат вимагає, щоб юристи/адвокати поглиблювали свою юридичну освіту шляхом участі у роботі щорічних конференцій чи семінарів з питань права.

Теоретично, після того як випускник отримав ліцензію вести юридичну практику, він чи вона готовий(а) до професії юриста⁴⁹. Однак у реальності більшість нових юристів потребують додаткового практичного досвіду для того, щоб стати компетентними юристами. Між тим багато студентів можуть отримати практичний досвід протягом навчання на юридичному факультеті, працюючи влітку для суддів та в юридичних фірмах, але це не є обов'язковим для того, щоб закінчити факультет. Приблизно 40.000 осіб закінчують щорічно один із 176 акредитованих юридичних факультетів і поповнюють загальну кількість юристів у Сполучених Штатах, яка на 1993-й рік становила 777.000.

⁴⁹ Юристи, які склали професійний іспит штату, отримують ліцензію на ведення юридичної практики лише в цьому штаті. Але деякі штати проводять політику взаємного обміну, коли юристи, які мають ліцензію в одному штаті, можуть працювати в іншому, і навпаки.

Б. Континентальна Європа

Для того щоб вступити до юридичного факультету в Європі, не вимагається університетського рівня, як і спеціального вступного іспиту для юридичного факультету. Взагалі ж, мінімальні стандарти освіти дають право вступити до юридичного факультету. Також більшість юридичних факультетів Європи є державними. З огляду на методи навчання європейські юридичні факультети можна порівняти з університетським ступенем у Сполучених Штатах. Як і в Сполучених Штатах, студенти слухають декілька обов'язкових курсів, між тим студенти мають деякі вибіркові курси. Як тільки європейський студент отримує перший ступінь з права, він повинен продовжувати освіту й стажування в обраній галузі права, що може включати судочинство. Після складання професійного іспиту та після служби практиканта випускник може вести юридичну практику.

Наприклад, у Німеччині студент, котрий бажає вступити до юридичного факультету, по-перше, складає стандартні іспити, які потрібні для будь-якої подальшої освіти, а не лише для юридичного факультету. Після успішного складання цього тесту студент вступає до юридичного факультету та обирає наступні обов'язкові курси у галузях матеріального права: цивільне, кримінальне, публічне і процесуальне. На додаток, студент вивчає історичні та соціальні основи права. Вибіркові предмети покривають такі галузі матеріального права як: сімейне; право у справах про спадщину, заповіти та опікунство; компанії та податки; конкуренція; трудове право; конфлікт прав; кримінологія та право у справах неповнолітніх; адміністративне право; соціальна безпека; міжнародне право. Інші вибіркові курси стосуються теорії, філософії, історії та соціології права. Студенти навчаються від чотирьох до п'яти років для проходження цієї складової освіти. Після складання студентом першого державного іспиту розпочинається дворічна практика. Студенти працюють у різних судах, включаючи цивільний і кримінальний, прокуратуру, адміністрацію та приватні юридичні фірми. По завершенні цієї практики та складання другого державного іспиту випускник може розпочати приватну або державну юридичну практику, включаючи можливість стати суддею. Ця юридична освіта є єдиною як для майбутніх суддів, так і для приватних адвокатів.

Як і німецькі студенти, французькі, котрі вивчають право, починають з отримання університетського юридичного ступеня. Для

цього вони навчаються три роки, далі продовжують навчання. Однак, на відміну від німецьких, французькі студенти практикують у залежності від професії, що обирається. Ті, що бажають займатися приватною юридичною практикою, навчаються ще один рік для отримання ступеня магістра. Після складання професійного іспиту кожен студент має працювати юристом з випробувальним терміном щонайменше три роки. Протягом цього часу він/вона прослуховує багато курсів або проходить практичну підготовку.

В. Англія

Як правило, по закінченні середньої школи студент, який бажає вступити до юридичного факультету або іншого вищого навчального закладу, складає іспити на загальний розвиток (Advanced Level). Якщо складає добре, то має особисту співбесіду з представниками юридичних факультетів. Таким чином, для вступу до вищого навчального закладу потрібно більше, ніж успіхи у навчанні. Як і в континентальній Європі, британська юридична освіта має дві складові: перша є переважно навчальною й зазвичай включає всіх, хто отримує університетський ступінь з права. Між тим, такий ступінь не є обов'язковим. Студенти без юридичного ступеня та студенти з визначними здібностями зразу після середньої школи можуть прослухати протягом року такі обов'язкові курси: конституційне та адміністративне право, кримінальне право, контрактне право, громадські правопорушення, земельне право, право справедливості та право довіри (траст). Ці виняткові студенти також повинні складати загальний професійний іспит. Після цього (друга складова) студент повинен завершити свою подальшу освіту та стажування, базуючись на тому, чи хоче він бути юрисконсультантом (соліситором) чи адвокатом вищого рангу, що має право виступати в суді (баристером).

Соліситор працює лише з клієнтами, але не виступає у вищому суді. Студенти, які хочуть стати соліситорами, реєструються у коледжах суспільного права (Law Society's College of Law) та прослуховують дев'ятимісячні курси, орієнтовані на права та дії соліситорів, такі як: бухгалтерія, захист споживачів та працівників, передача прав, заповіти, спадкове право, адміністративне та сімейне право. Також вони прослуховують курс з бізнесу, який включає вивчення корпорацій, партнерств, банкрутства. Далі слухають курс із судових спорів/суперечок, який адресується до цивільних процедур, кримінальних процедур та засобів доказу. Після складання остан-

нього іспиту випускник працює клерком у соліситора. Якщо кандидат має університетський ступінь, його робота триває два роки. Ті, хто не мав університетського ступеня, мають працювати клерками чотири роки.

Баристери виступають у суді, але не працюють з клієнтами. Натомість вони наймаються юрисконсультами та працюють із соліситорами клієнтів. Майбутні баристери вступають до школи підготовки баристерів (Inn of Court) та відвідують там заняття протягом року. Школи підготовки баристерів є приватними організаціями, що виключно займаються навчанням баристерів. У навчанні робиться наголос на правила подання свідчень, підготовку написання заяв до суду, усну адвокатську практику. По закінченні такої освіти студенти призиваються своєю школою баристерів до адвокатської колегії. Після цього молодий баристер служить учнем старшого баристера протягом року для здобуття практичного досвіду.

II. Відмінності в освіті

Головною відмінністю між юридичними факультетами Сполучених Штатів та Європи є те, що в Сполучених Штатах юридична освіта є професійною. Європейські юридичні факультети можна порівняти з університетським ступенем у Сполучених Штатах. Ці відмінності відображаються в якостях професорського складу та студентів, а також у методах навчання.

A. Характеристика професорського складу

Однією з відмінностей між юридичним факультетом Сполучених Штатів та Європи є статус інструкторів. У Сполучених Штатах професори права, які працюють на постійній основі, отримують досить добру платню за свою роботу, тому вони не потребують додаткового доходу. Фактично встановлені стандарти запобігають тому, щоб професори, котрі працюють на постійній основі, шукали додаткову роботу⁵⁰. Як наслідок: професори права у Сполучених Штатах мають дуже незначний зв'язок з веденням юридичної практики. Замість того вони налагоджують сильні зв'язки зі своїми університетами, витрачаючи більше часу в офісах, аудиторіях, бібліотеці університету. Це, в свою чергу, сприяє їхньому

⁵⁰ American Bar Association Standards and Rules for the Approval of Law and Interpretations, standard 402 (1993) (hereinafter ABA standards).

співробітництву із студентами та іншими колегами-професорами. Американська асоціація адвокатів (ABA) встановлює стандарти для приватних офісів професорів та обладнання бібліотек для сприяння розвитку цих зв'язків на рівні факультетів⁵¹.

В Європі професори, які працюють завідувачами кафедр (cathedra), також мають тісні зв'язки з університетом і можуть отримувати достатню платню, щоб працювати на постійній основі. Ці професори обговорюють зміни у законах зі своїми молодшими колегами та асистентами, між тим інші викладачі факультету можуть отримувати недостатню платню, яка вимагає від них шукати ще якусь роботу юриста чи й зовсім іншу. Таким чином, професори перебувають у прямому зв'язку з веденням юридичної практики і розглядають свою викладацьку діяльність як додаткову. В минулому професори європейських юридичних факультетів йшли туди, щоб прочитати свій курс і повернутися по його закінченні. У своїх навчальних закладах професори рідко проводять додатковий час. Це, принаймні, було відмінністю у деяких країнах Європи протягом попередніх років⁵². Однак юридичні факультети Німеччини та Франції традиційно мають фінансову незалежність⁵³.

Статус професорів юридичних факультетів Англії залежить від того, чи викладають вони майбутнім баристерам і соліситорам. Викладачі шкіл підготовки баристерів переважно є самі баристерами. З теоретичної точки зору вони є досвідченими баристерами, які діляться своїми знаннями і досвідом із студентами, а з практичної — вони є молодими баристерами, котрі шукають собі додаткового прибутку. З іншого боку, соліситори здобувають освіту в одній із семи політехнічних шкіл Англії від професорів, які працюють на постійній основі.

B. Характеристика студентів

Переважно студенти у Сполучених Штатах відвідують очну форму навчання (full-time) на юридичному факультеті протягом трьох років. У цей період більшу частку свого вільного часу вони

⁵¹ See ABA standards 708, 601.

⁵² John Henry Merryman, *Legal Education There and Here: A Comparison*, 27 *Stan. Law Rev.* 859, 868 (1975).

⁵³ *Id.*; see also Davis M. Trubek et al., *Global Restructuring and the Law: Studies of the Internationalization of Legal Fields and the Creation of Transitional Arenas*, 44 *Case W. Res. L. Rev.* 407, 448, 455-56 (1994).

проводять на факультеті, або навчаючись у бібліотеці, або ж беручи участь у роботі поза навчальним планом: в юридичних журналах та змаганнях на судову тематику (Moot Court). Від більшості юридичних факультетів вимагається також забезпечувати місце у бібліотеці для навчальних потреб та кімнату для проведення навчальних судових засідань⁵⁴. Ця позанавчальна діяльність доручається студентам, а не адміністрації факультету, і вони несуть за неї велику відповідальність. Від студентів також вимагається відвідування занять: тим, хто надто часто пропускає пари, курси не зараховують.

З іншого боку, на європейських юридичних факультетах багато студентів навчаються за сумісництвом (part-time). Факультети навіть не вимагають від студентів регулярного відвідування занять. Якщо навіть студенти їх і відвідують, вони не витрачають багато часу у своєму навчальному закладі після пар.

В Англії студенти проводять на заняттях більше часу, ніж їхні європейські колеги. На додаток до лекцій, що їх читають професори, англійські студенти мають ще й відвідувати заняття у наставницьких групах. Наставницькою групою є маленька група студентів, кількість якої коливається від трьох до десяти та керується одним із викладачів факультету. Цей викладач доповнює лекції та планує усні й письмові іспити для своєї групи.

Відмінності у правилах прийняття також впливають на добір студентів юридичних факультетів. На європейських юридичних факультетах особливий наголос робиться на створенні системи вищої освіти, доступної для кожного, тоді як школи у Сполучених Штатах акцентують на винагородженні досягнень у навчанні. Як уже було зазначено, прийняття студентів до юридичних факультетів у Сполучених Штатах базується переважно на результатах тесту LSAT. У Європі ж, кожна особа, яка відповідає мінімальним вимогам, може автоматично вступити до юридичного факультету. Ось чому європейські юридичні факультети схильні мати більше різноманіття студентів з освітою у галузі економіки та суспільних наук. Юридичні факультети в Англії також мають різноманіття студентів через те, що прийняття студента до закладу частково базується на співбесіді.

⁵⁴ ABA standards 702.

В. Методи навчання

Методи вивчення права у Сполучених Штатах та Європі також відрізняються. Юридичні факультети у Сполучених Штатах переважно використовують «метод вивчення судових прав», за яким норми права вивчаються на основі аналізу того, як вони фактично застосовуються у конкретних справах. Таким чином, підручники, які використовуються на заняттях, є фактично книгами судових прецедентів, що складаються переважно із зразкових справ. На додаток, студент має бути обізнаний із законом і справами перед заняттями. Саме заняття проводиться за методом Сократа, коли студенти беруть активну участь у дискусіях на заняттях. Цей метод сприяє розвитку адвокатських здібностей студентів.

В Європі, одначе, юридичні факультети роблять наголос на загальнішому огляді закону, більш ніж на застосуванні його до конкретних фактів. В результаті підручники містять переважно юридичні кодекси та статті з основ права. Професори усвідомлюють, що перед заняттями студенти не є обізнані з матеріалом. Тому професор витрачає час на вичитування лекцій студентам.

Юридичні факультети в Англії також зосереджуються на лекціях; «метод вивчення судових справ» використовується рідко. Одначе на своїх лекціях професори досі застосовують закон до життєвих ситуацій по конкретних справах. На відміну від європейських юридичних факультетів, у Великобританії викладачі також є керівниками наставницьких груп з метою переконатися, що студенти розуміють їхні лекції.

Один з винятків із загальноприйнятого у Сполучених Штатах методу навчання є в штаті Луїзіана, де юридична система поєднує в собі традиції римського та англо-саксонського права. В результаті юридична освіта в Луїзіані складається з лекцій з предметів цивільного кодексу, хоча наголос все ще робиться на предметах звичаєвого права, що викладаються методом Сократа⁵⁵.

⁵⁵ James L. Dennis, Interpretation and Application of the Civil Code and the Evaluation of Judicial Precedent, 54 La.L.Rev.1,1(1993); Kent A. Lamert, The Suffocation of a Legal Heritage: A Comparative Analysis of Civil Procedure in Louisiana and France - The Corruption of Louisiana's Civilian Tradition, 67 Tul.L.Rev. 231,269 n. 167 (1992).

III. Судові школи

Відмінність між освітою суддів у Сполучених Штатах та континентальній Європі переважно є через різницю між судьями у цих відповідних частинах світу. Як уже було зазначено, у Європі кандидати у судді повинні мати університетський ступінь з права чи іншого предмету, і вирішують статті судьями у досить ранньому віці. Більшість суддів у континентальній Європі вступають на посаду у віці від 23 до 25 років. Як наслідок: кандидати у судді в Європі мають велике навантаження у початковій підготовці. Як і в юридичній школі, майбутні судді прослуховують академічні лекції професорів з основ права. У деяких європейських країнах вони також працюють практикантами. Європейські судові школи мають очний факультет, що складається лише з колишніх суддів. Самі школи знаходяться у постійних місцях. Вони є обов'язковими для студентів, котрі бажають стати судьями, і мають термін навчання від 6 до 27 місяців. По закінченні навчання кандидати у судді мають скласти іспит. З моменту призначення судьями вони мало навчаються на службі або взагалі не навчаються; їхнє подальше підвищення юридичної кваліфікації не є обов'язковим.

У Франції ті що обирають кар'єру в суді надалі проходять навчання, що відрізняються від навчання охочих започаткувати приватну практику. Після отримання університетського ступеня в галузі права, студенти протягом 28 місяців відвідують Національну школу юристів (National School For Jurists). Одинадцять місяців відводиться на відвідування лекцій. Сімнадцять місяців, що залишилися, студенти перебувають на коротких стажуваннях у поліцейських департаментах, юридичних фірмах, в'язницях та міністерстві юстиції у Парижі. Далі студенти служать практикантами суддів. По закінченні навчання студентам надається посада в суді, залежно від їхніх оцінок та показників стажування.

На відміну від континентальних європейських систем, студенти в Англії не обирають судочинство як кар'єру. Суддя в Англії звичайно має вік 40 років та перед своїм призначенням завершує успішно кар'єру баристера. У Сполучених Штатах стати суддею означає дійти до одного з найвищих шаблів у професійній кар'єрі юриста/адвоката. Бути суддею — значить посідати одне з найважливіших положень в американському суспільстві. Завдяки повазі, якою користуються судді, у людей існує й висока довіра та повага до судів. Кандидати в судді повинні закінчити коледж, мати юридич-

ний ступінь, 10-15 років досвіду роботи юристом/адвокатом, бути віком від 40 до 50 років. Таким чином, новим судьям потрібен вже не такий великий обсяг навчання, оскільки вони набули досвіду в загальних юридичних справах, якщо не прямого досвіду роботи в суді. Понад те, коли обирають, призначають чи рекомендують на посаду судді до Федерального Суду чи суддів штату, то від кандидатів не вимагають попереднього досвіду в судах нижчої інстанції. За початкову підготовку можуть слугувати курси підвищення кваліфікації, що тривають до одного місяця. Судді здобуваються на продовження своєї юридичної освіти вже після призначення на посаду. Судова освіта у Сполучених Штатах враховує, що студенти є досвідченими дорослими людьми. Саме тому освіта приймає більше форму групових дискусій, під час яких учасники діляться практичними знаннями, ніж форму лекцій. Загалом, навіть не існує постійного штату, можливо за винятком деяких адміністративних працівників. Заняття як правило відбуваються у конференційних залах готелів чи в інших приміщеннях, а не у постійних місцях. Інструкторами є судді, які вже працюють на своєму місці. Більшість курсів зосереджується на проблемах учасників, використовуючи підхід, за яким конкретні справи подаються судьям так, буцім останні перебувають у залі суду. Замість загальних посилянь на право курси зазвичай посилаються до специфічних галузей права, таких як цивільне, кримінальне, сімейне, право у справах неповнолітніх, у справах про спадщину, заповіти й опікунство. Курс також може відкривати нові перспективи права у певних галузях. Успіх курсів вимірюється не іспитами, а письмовими відгуками суддів. У більшості штатів від суддів, так як і від юристів/адвокатів, вимагається постійне підвищення юридичної кваліфікації.

Судова освіта може спонсоруватися приватними національними організаціями, такими як Національний юридичний коледж у Рено, штат Невада. Ця неприбуткова організація складається з добровольців серед суддів, юристів та професорів, і провадить навчальні курси для суддів судів штатів та іноземних суддів. Національний юридичний коледж також сприяє проведенню навчальних програм, як у судах місцевої юрисдикції, так і на рівні штату. На додаток до подальшого навчання суддів з матеріального права, подібні організації діляться досвідом з судьями щодо процедурних питань, таких як ефективне використання працівників та ресурсів суду, технічне управління судовою справою, використання комп'ютерів та здібності у спілкуванні в залі суду.

Висновок

Протягом цього перехідного періоду Україна повинна розвинути свою власну систему юридичної освіти. Мізерна заробітна платня, що виплачується професурі, критикується як така, що заохочує професорів подаватися до комерційного сектору, присвячуючи менше зусиль викладанню⁵⁶. Лекції про те, що є право, та їх заучування студентами напам'ять, піддаються критиці як непродуктивні⁵⁷. Замість того щоб вчити студентів «думати як юристи», легше є подавати до вивчення мінливе законодавство України⁵⁸. На додаток, є рух у напрямку перетворення юридичних факультетів у документальні центри для професії юриста в цілому, замість розгляду їх в якості звичайного місця для відвідування занять.

За радянського правління до українських судів набиралися ті, хто обирав судочинство для своєї кар'єри, як це було і в інших європейських країнах. Однак, на відміну від суддів в інших країнах, українські судді не мали спеціальної юридичної підготовки, крім продовження курсу юридичної освіти під час перебування на суддівському місці. На сьогодні закон України містить вимоги щодо віку, освіти та досвіду суддів⁵⁹. Так, від суддів судів вищої інстанції вимагається мати фактичний досвід роботи у судочинстві, як і загальний юридичний досвід. Наприклад, кандидати до Верховного Суду України повинні бути віком не молодші 35 років, мати вищу юридичну освіту, десятирічний досвід роботи в галузі права, включаючи 5 років роботи суддею.

Верховна Рада України зробила кілька важливих кроків на шляху до реформи правової системи в Україні, що засвідчено законами про статус суддів, прокуратуру, Конституційний Суд.

Українці потребують більше інформації для руху вперед до моделі західних демократій⁶⁰. Переважна більшість їх вважає, що на-

⁵⁶ Michael Goldstein, Reforming Legal Education in Post-Soviet Ukraine, RULE OF LAW NEWSLETTER, June, 1995, at 8-9.

⁵⁷ Id. at 9.

⁵⁸ Id.

⁵⁹ See Закон України "Про статус суддів" [Law of Ukraine on the Status of Judges], Dec. 15, 1992, HOLOS UKRAYINY (Ukrainian edition), Feb. 10, 1993 (herein after Law on the Status of Judges).

⁶⁰ International Foundation for Electoral Systems, IFES poll of the Ukrainian Electorate - Analysis of Preliminary Results, Jan. 18, 1995 (analyzing a survey conducted on December 13-23, 1994).

⁶¹ Id.

вчати молодих людей демократії є важливою справою, щоби вони могли приймати правильні рішення щодо майбутнього України⁶¹.

Навчальна програма на юридичних факультетах України відіграє важливу роль у розвитку демократичних інституцій країни. Подібно до того, як правова система України має стати основою для її економічної системи, українська юридична освіта повинна бути основою її правової системи. Ось чому є важливо, щоб професори та науковці готували майбутніх юристів та суддів у напрямку, який би за своїм змістом відповідав системі, що базується на верховенстві права.

Параграф 2

Проблемні питання реформування

У загальній системі освіти в нашій країні взагалі і в розбудові правової держави зокрема особливе місце нині і на майбутнє займає ПРАВОВА освіта. Далі викладу ґрунтовні мотиви саме такого висновку.

По-перше, майже восьмирічний досвід державотворення в Україні беззаперечно свідчить, що проголошений конституційний принцип «верховенства права» не може бути втілений в життя суспільства без існування високоякісної системи правової освіти. Вади, які має існуюче законодавство України, а також численні проблеми законотворення в державі пов'язані, в першу чергу, з відсутністю в країні достатньої кількості високопрофесійних фахівців з таких юридичних та суміжних з ними наук, як: загальна теорія держави і права, державне право і управління, політологія та державно-правовий менеджмент, арбітражний процес і законодавча техніка.

По-друге, система правової освіти, що існує по сьогодні, багато в чому успадкувала і в деякій мірі законсервувала радянську систему підготовки наукових працівників та практиків у сфері юриспруденції. Саме радянській системі правової освіти були притаманні такі риси, як: спотворена корпоративність професії юриста, орієнтація майбутніх фахівців на збереження та розвиток саме виконавчо-примусових правових норм, існування окрім писаного ще й «телефонного» права, відсутність реальної публічності в праві взагалі та в захисті прав людини і громадянина зокрема. Таке становище в значній мірі можна вважати об'єктивним, інакше в політично одноманітному, тоталітарному суспільстві просто й не могло б бути.

Однак замовчувати цей процес, не намагатися дати йому об'єктивно виважену оцінку і не сприяти виведенню його на якісно новий, демократичний рівень — означало б сприяти не динамічному розвитку нашої держави, а навпаки — гальмувати демократичні процеси побудови сучасного громадянського суспільства і повноцінного входження України у європейське та світове співтовариство.

По-третє, побудова саме правової держави передбачає в першу чергу створення відповідної законодавчої та нормативної бази її функціонування у всіх напрямках та складових. Саме тому постає нагальна потреба в підготовці фахівців з права, які б одночасно мали ґрунтовні знання з таких напрямків, як: сучасні інформаційні технології, економіка, екологія, політологія та державне управління, соціологія, військово-будівництво, гуманітарні проблеми (загальномедичні, війни та миру, материнства і дитинства, міжнародних та міжетнічних стосунків, культури й спорту).

Якщо ж до цього всього додати проблеми з розбудови традиційних напрямків юридичної науки і практики (судова гілка державної влади, правоохоронна та правозастосовча діяльність), то проблемні питання сучасної правової освіти в контексті розбудови України постають вельми гостро, потребуючи розв'язання саме в сфері розробки і втілення в життя докорінно зміненої системи такої освіти.

Пропозиції, викладені далі, ґрунтуються на вивченні існуючих вітчизняної та світових (державних і недержавних) систем правової освіти, певному досвіді навчального процесу, що накопичився в Києво-Могилянській Академії, участі в міжнародних освітніх програмах.

1. У сфері добору кадрів майбутніх правників та організації їх вступу до правничих вищих навчальних закладів.

Основними критеріями оцінки фахового рівня правників, на нашу думку, є рівень їхньої професійної культури та поєднання правничої теорії й практики в системі професійної підготовки. Розпізнати ці риси та розвинути їх можуть, на наш погляд, такі рекомендації:

Система усних вступних іспитів до вищих навчальних закладів, яка існує в Україні, потребує серйозного реформування як така, що недостатньо забезпечує об'єктивність оцінки знань і професійної придатності майбутніх правників та може сприяти різкому зниженню їхньої фахової підготовки. Існуюча система організації вступних іспитів нерідко є одним із джерел соціальної напруги в країні.

Необхідно ретельно розробити та поступово запровадити альтернативні (існуючій системі іспитів) механізми тестів (письмових іспитів) та гарантії дотримання принципів законності та соціальної справедливості при прийомі студентів у вузи.

Слід звернути увагу на розробку критеріїв, виходячи з яких оцінюється професійна придатність абітурієнтів, та на процедури співбесід, які повинні бути додатковим (поряд з письмовими іспитами) механізмом відбору студентів (особливо тих, що мають стаж роботи — «mature students»).

Слід організувати серйозну дослідницьку роботу з вивчення як позитивного, так і негативного досвіду організації вступних іспитів у вузах України (зокрема, досвіду вступного тестування у Національному університеті «Києво-Могилянська Академія»), революційного досвіду університетів України, сучасного досвіду інших країн (зокрема, досвіду Великобританії).

Враховуючи неможливість «моментального» переходу до ефективної тестової системи прийому вступних іспитів та необхідності значної підготовчої та організаційної роботи для здійснення такого переходу, визначається доцільним:

а) створити при Кабінеті міністрів або Адміністрації Президента України Координаційну раду з питань вдосконалення організації юридичної освіти в Україні як дорадчо-консультативну структуру, яка могла б виконувати функцію сприяння обміну досвідом у цій сфері та виробленню відповідних експертних рекомендацій для їх подальшого практичного втілення на експериментальній основі та у законопроектній та іншій нормотворчій роботі;

б) вважати за доцільне розгорнути систему науково-дослідних робіт, проведення семінарів, диспутів, конференцій та видання публікацій з проблематики реформування правничої освіти в Україні;

в) підтримати ініціативи, спрямовані на посилення ролі незалежних професійних товариств у процесі підготовки фахівців (організації вступних іспитів до ВНЗ, ліцензування та акредитації навчальних планів і програм зокрема).

2. У сфері вдосконалення навчального процесу в юридичних вищих навчальних закладах потребує уточнення загальна концепція підготовки фахівців та певна реформація поточного контролю за якістю опанування навчальними дисциплінами, основні положення яких можна представити в такому вигляді:

Підготовка фахівців з правознавства здійснюється сьогодні в Україні багатьма вищими навчальними закладами, окремі з яких мають багаторічну історію, сталий професорсько-викладацький склад, певний авторитет і традиції. Випускники цих вищих навчальних закладів користуються попитом у роботодавців різних напрямків і спрямувань правничої діяльності.

Разом із тим, система вищої юридичної освіти, що існувала в колишньому Радянському Союзі і багато в чому ще досьогодні існує в Україні, з об'єктивних чинників не давала більш-менш глибокої спеціалізації правників. Тобто всі фахівці-випускники державних (та й приватних) вищих навчальних закладів мають одну-єдину спеціалізацію — «правознавство» і професію — «юрист», а отримуваний ними диплом бакалавра, фахівця чи магістра права дає змогу і право обіймати будь-яку посаду, що потребує правничої кваліфікації.

Насправді ж, у реальному житті відбувається фахова спеціалізація юриста за окремими напрямками посадової діяльності (компетенції), або ж — за окремими галузями права. Таким чином, незважаючи на опанування тим чи тим студентом правничого навчального закладу (факультету) загальної за назвою і формою професією „юриста«, в кінцевому результаті за змістом своєї практичної діяльності він стає все ж таки досить „вузьким« фахівцем права.

За нинішніх часів, коли відбувається процес становлення нашої демократичної правової держави і створення на її терені підвалин ринкової економіки та безпосередньо пов'язаних з цим інших видів і форм суспільних відносин, нагальною постає проблема більш поглибленої спеціалізації студентів-правників у процесі їх навчання .

На підставі вищевикладеного, враховуючи існування в Україні загальновідомих та сталих правничих шкіл (таких, наприклад, як: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Юридичний факультет та Інститут міжнародних відносин Київського Національного університету імені Тараса Шевченка, Національна академія внутрішніх справ України, Одеська державна юридична Академія, Юридичний факультет Львівського державного університету імені Івана Франка) та з огляду на потреби сьогодення і найближчого майбутнього, що сягає у перше десятиріччя XXI століття, вважаю за доцільне внести деякі пропозиції щодо доповнення і уточнення загальнодержавної Концепції підготовки фахівців правознавства, а саме *проводити спеціалізацію навчального*

процесу, після отримання студентами базової правничої освіти, починаючи з 4-го року навчання в бакалавраті і продовжуючи її на 2-річній магістерській програмі, в таких напрямках:

1.1. Загальна теорія держави і права (філософські, політологічні та правові проблеми).

1.2. Цивільне, цивільно-процесуальне, господарське (підприємницьке) право та арбітражний процес, третейські суди.

1.3. Фінансове та банківське право.

1.4. Державне право і управління, включаючи регіональний та місцеві рівні.

1.5. Міжнародне комерційне (торговельне) право і міжнародний арбітражний процес.

1.6. Законодавча і нормотворча техніка.

1.7. Кримінальне та кримінально-процесуальне право, кримінологія.

1.8. Правоохоронна та правозастосовча діяльність.

1.9. Судочинство.

2. У реформуванні системи правової освіти в Україні можна запропонувати таку схему:

а) перший рівень — 1-річний загальношкільний (або поглиблений для профілюючих класів середньої школи) курс «Основи правознавства»;

б) другий рівень — 3-4-річний курс навчання в юридичних коледжах (традиційно — технікумах, училищах) з підготовки бакалаврів права;

в) третій рівень — 2-3-річний Університетський курс магістерських програм з права з наданням слухачам таких програм можливості захисту кандидатської дисертації;

г) четвертий рівень — 2-3 річне навчання в аспірантурі або докторантурі;

д) п'ятий рівень — безперервна, протягом усього терміну професійної діяльності, перепідготовка та/або підвищення кваліфікації практикуючих юристів та вчених (викладачів)-правників.

Важливим складовим елементом реформування системи правової освіти є значне підвищення ролі юридичної громадськості (професійних об'єднань юристів) в оцінці професійної підготовки майбутніх та працюючих юристів. Мається на увазі запровадження складання спеціальних професійних іспитів кандидатами на заміщення певних посад як в державних (управлінських), так і недержавних юридичних установах, включаючи приватні. Тобто, на-

явність свідоцтва (диплому чи атестату) про юридичну освіту не повинна «автоматично» надавати його володарю права на заміщення тієї чи іншої посади, пов'язаної з фахом юриста. Тільки оцінка фахового рівня з боку компетентного журі юристів-професіоналів надає остаточне право на професійну правничу діяльність.

Завершуючи розгляд найбільш важливих проблемних питань правової освіти в Україні, слід підкреслити, що, правнича освіта, як і освіта взагалі, з її проблемами організаційної, навчально-методичної перебудови та фінансування повинна бути визнана політичним і соціальним пріоритетом розвитку нашої держави і суспільства. Можливо, такий підхід надасть змогу в історично короткий час втілити в життя конституційний принцип «верховенства права» та закласти науково обгрунтовані підвалини побудови демократичної, правової держави України.

Біографічні довідки про авторів

Джозеф Гордон Хілтон — професор права Маркетівського університету (Мілуокі, штат Вісконсін). Вивчав юриспруденцію в Університеті штату Вірджинія. Ступінь доктора філософії (історія американської цивілізації) одержав у Гарвардському університеті. Серед його наукових інтересів — історія конституційного права, громадянських та майнових прав. Особливу увагу приділяє історії Верховного Суду США.

Богдан Футей — суддя Федерального Суду США, учасник багатьох правових програм в Україні. Працював консультантом Верховної Ради України. Автор численних статей про Конституцію України, Конституційний Суд та реформування українського законодавства. Викладає конституційне право у Вільному Українському університеті в Мюнхені, читає лекції в Університеті Пассау (Німеччина), Києво-Могилянській Академії, Київському та Львівському державних університетах. Член Дорадчої Ради Фондації Україна-США.

Сьюзен Б. Конлон працювала федеральним прокурором у Лос-Анджелесі та Чикаго, потім федеральним суддею. Розслідувала та судила багато справ, пов'язаних з організованою злочинністю та корупцією. Деякий час працювала радником міністра юстиції США та виконавчим директором Комісії США з вироків. Заступник голови Форуму суддів Міжнародної асоціації правників, член

Виконавчого комітету Відділу федеральних суддів Американської асоціації правників. Президент Правового клубу (Чикаго). Брала участь у заходах програм Американської асоціації правників з кримінального права в Естонії та Росії. Учасник семінару з питань захисту прав людини в рамках проекту Фонду Україна-США «Конституційний суд».

Чарльз Р. Волле — головний суддя Південного судового округу штату Айова. Юридичну освіту одержав у Школі права штату Айова (1961). Протягом 19 років займався адвокатською практикою у суді Сіу Сіті (Айова). 1981 року був призначений суддею штату Айова, а 1987 року — окружним суддею. Член професорської ради Американського коледжу судових адвокатів. Живе у місті Де Мойнс.

Стівен Б. Нікс — має приватну адвокатську практику у Вашингтоні. Протягом двох років працював консультантом Комітету Верховної Ради з правової та законодавчої реформи. За цей час брав участь у розробці Конституції України, нового закону про вибори депутатів Верховної Ради, закону про Конституційний Суд України та інших законодавчих актів.

Після повернення до Вашингтону пан Нікс продовжує активно цікавитися питаннями розбудови демократії в Україні і часто відвідує Київ.

Сущенко Володимир Миколайович — декан факультету правничих наук НаУКМА, доцент, кандидат юридичних наук

Тихий Володимир Павлович — Суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України

Савенко Микола Дмитрович — заслужений юрист України.

Барабаш Олександр Леонідович — народний депутат України (1990-1994).

Корнієнко Микола Іванович — Суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор.

Зміст

Глава 1.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД У СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Параграф 1

Конституція США.

Біль про права.

Судовий захист прав громадян 7

Параграф 2

Концепція і практика офіційного тлумачення

Конституції та законів України 14

Параграф 3

Правова процедура як елемент забезпечення
конституційних прав громадян у США

30

Параграф 4

Вирішення питань прав особи
на конституційному рівні

у Сполучених Штатах: аналіз окремих справ 36

Параграф 5

Звернення громадян до Конституційного Суду
як новий спосіб захисту своїх прав і свобод:
досвід і проблеми вдосконалення процедури

44

Параграф 6

Окремі питання конституційного
судочинства в Україні

52

Глава 2.

МІСЦЕВА ВЛАДА ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ СУДОЧИНСТВО

Параграф 1

Федеральні суди у Сполучених Штатах.

Нагляд судової влади над законодавчою
та виконавчою гілками влади

67

Параграф 2

Проблеми місцевого самоврядування і захист
його інтересів у Конституційному Суді України

80

Параграф 3

Доктрина привілею виконавчої влади і судові
приписи щодо політичних рішень
у Сполучених Штатах Америки

85

Глава 3.

ЮРИДИЧНА ОСВІТА, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Параграф 1

Юридична освіта у США,
континентальній Європі й Англії
як модель освіти в Україні:
порівняльні аспекти

91

Параграф 2

Проблемні питання реформування

103

Біографічні довідки про авторів

108