

## **О. І. КАДИКАЛО**

*Оксана Ігорівна Кадикало, здобувач  
Київського національного університету  
внутрішніх справ*

### **ТЛУМАЧЕННЯ ЯК ФУНКЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ**

Навряд чи буде перебільшенням стверджувати, що фундаментальне, «статусне» покликання єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні - офіційне тлумачення норм Конституції та законів України, а також деяких інших нормативних актів. Цю місію Конституційний Суд України реалізує не тільки «явно», коли здійснює таке тлумачення, відповідаючи на конституційні звернення, а й, так би мовити, неявно - коли оцінює конституційність законів чи інших актів. Адже такій оцінці має неодмінно передувати з'ясування змісту (смыслу) кожного з юридичних приписів, що стають об'єктом зіставлення: як конституційного, так і того, що з ним порівнюється<sup>1</sup>.

Досліджуючи стан існування інституту тлумачення Конституції у країнах СНД, доцільним є проведення певної класифікації систем, що існують у цих країнах. За критерію класифікації найбільш правильно буде взяти органи, що її здійснюють. Першу групу складають країни, де існує спеціальний орган конституційного контролю, який здійснює тлумачення Конституції у формі спеціальної процедури. До цієї групи належать Азербайджан, Казахстан, Молдова, Узбекистан, Україна та Росія.

Другу групу складають країни, де існує спеціальний орган конституційного контролю, але тлумачення здійснюється парламентом - Вірменія, Білорусь, Грузія, Киргизстан, Таджикистан.

Третя група представлена лише однією країною - Туркменистаном, де збереглася система, відома з радянських часів. Функцію конституційного правосуддя здійснює Президент Республіки.

Беручи до уваги цю класифікацію, стають зрозумілі цілі та завдання цих країн стосовно інституту тлумачення Конституції. Якщо для першої групи це відпрацювання та вдосконалення існуючого механізму для потреб держави й суспільства, то друга група країн фактично перебуває на роздоріжжі. Розбудова існуючої моделі означає потенційно новий підхід до тлумачення Конституції. У рамках існуючої теорії конституційного контролю це буде зробити надзвичайно важко, адже тлумачення Конституції є ядром функціонування спеціального органу конституційного контролю. Позбавляючи його цієї функції на законодавчому рівні *de facto*, створюється юридична колізія. При цьому забувається, що тлумачення конституційних норм має виступати як спосіб вирішення та запобігання юридичним колізіям. Перед цією групою країн існують два шляхи: перший - найбільш простий і доцільний - наділення відповідного органу повноваженням тлумачити Конституцію (до речі, саме такий шлях 1994 р. обрала Росія, що опинилась у подібній ситуації); і другий - складний і невідомий, адже подібної системи до цього не існувало - залишення за парламентом повноважень з тлумачення Конституції й одночасна легітимація цього права в органах конституційної юстиції згідно з теорією конституційного контролю.

Другий шлях породжує безліч проблем, а саме: можливий розподіл частини компетенції між цими органами і проблема різної юридичної сили тлумачень парламентом, адже абсолютна більшість парламенту є політиками, які відстоюють певні інтереси; проблема синхронізації процесу тлумачення у двох різних за своєю природою органах та ін. Навіть цей короткий перелік проблем показує наскільки важкий, а на нашу думку, взагалі неможливий, цей шлях. Тому необгрунтованою є точка зору деяких авторів, які фактично пропонують саме його. Більш раціональними та доцільними є точки зору, що відстоюють європейський шлях розвитку

У чому ж причини різних підходів щодо надання органу конституційної юстиції повноваження тлумачити Конституцію? Всі ці причини можливо поділити на дві великі групи:

політичні та державно-правові. Безумовно, що причини першої групи мають ірраціональний характер - це політичні традиції, боротьба політичних сил у момент фундації цього інституту та ін. До причин державно-правових слід віднести форму державного устрою (парламентська чи президентська республіка), стан функціонування принципу розподілу влад системи «стримування і противаг», взаємний вплив сусідніх країн (наприклад, країни Балтії) та ін.<sup>2</sup>

Стосовно правових актів, що регламентують систему конституційного контролю та інститут тлумачення Конституції, то загальною рисою країн СНД є те, що норми, які закріплюють правовий статус - порядок формування, компетенцію і процедуру діяльності конституційних судів, структурно містяться в основних законах зарубіжних країн Співдружності в єдиному розділі, присвяченому судовим органам (розділ 5 Конституції Грузії «Судова влада» - ст. 88-89; розділ 6 розділу VI Конституції Білорусі «Суд», ст. 116; ст. 98, 108 Конституції Узбекистану), або виділяються в самостійний розділ, наприклад, розділ VI Конституції Казахстану «Конституційна Рада»; розділ V Конституції Молдови «Конституційний Суд»; розділ XII Конституції України - «Конституційний Суд України». Місце і роль органів конституційної юстиції обумовлює необхідність виділення в Основному Законі спеціального розділу, який достатньо повно визначає статус і гарантії діяльності Конституційного Суду. Але можлива й більш детальна регламентація, коли приймаються спеціальні закони (Казахстан) або закони загального типу (Узбекистан)<sup>3</sup>.

Кардинальною проблемою сучасного українського конституціоналізму, на погляд Ю.М. Тодики, є забезпечення ефективної реалізації на практиці норм Конституції України. Це залежить, насамперед, від правильного розуміння і застосування Конституції та законів України, які повинні їй відповідати. Таке розуміння досягається, зокрема, і завдяки діяльності Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення. Акти такого тлумачення обмежені нормами Конституції як об'єктивної волі Українського народу. Шляхом офіційного тлумачення Конституційний Суд об'єктивно впливає на правотворчий процес, оскільки акти тлумачення визначають також межі розуміння конституційних приписів, положень законів, інших правових актів відповідними державними органами, органами місцевого самоврядування, усіма, хто причетний до правотворення, а також до правозастосування як реалізації правових норм<sup>4</sup>.

Наприклад, у статті «Правовий закон: проблема критеріїв» М.І. Козюбра ґрунтовно досліджує логіко-гносеологічні проблеми розуміння змісту поняття «правовий закон» та його раціонального застосування в судовій практиці<sup>5</sup>. Питання співвідношення понять «верховенство закону» та «верховенство права» досліджується М. Головатим, який показує фундаментальне значення для юридичної практики логічних суперечностей, що є в їх розумінні<sup>6</sup>. Окрему проблему для інтерпретації визначених та інших положень Конституції України складає теоретичне питання про логічні взаємозв'язки таких, наприклад, конституційних принципів (та відповідних концепцій), як: «правова держава» та «демократія»<sup>7</sup>, «правова держава» та «соціальна держава» тощо.

У більшості своїх рішень та висновків Конституційний Суд України звертається до них у мотивувальній частині для обґрунтування своєї позиції. Водночас можливо виділити такі риси логічного стилю їх використання: 1) стислий текстовий обсяг інтерпретаційного роз'яснення таких, наприклад, понять, як «верховенство права», «правова держава», «честь та гідність людини», «право на судовий захист» тощо; 2) відсутність досконалого, очевидного логічного переходу від суджень про ці поняття до суджень про норму, що інтерпретується Судом (наприклад, справа про зворотну дію закону про кримінальну відповідальність в часі<sup>8</sup>).

У дослідженні діяльності Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції важливе місце посідає соціально-юридичний підхід до аналізу значення його діяльності в забезпеченні верховенства Конституції, реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина. Конституційний Суд України посідає особливе місце в системі органів державної влади, що закріплено у ст. 147 Конституції України, яка визначає його єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Стаття 2 Закону «Про Конституційний Суд України» визначає завданням Конституційного Суду гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Провідна роль Конституційного Суду України пов'язана з реалізацією ним повноважень, визначених ст. 150 та ст. 151 Конституції України і ст. 13 Закону «Про Конституційний Суд України», відповідно до яких він уповноважений розглядати та вирішувати справи щодо: 1) конституційності законодавства та визначених підзаконних нормативних актів; 2) конституційності міжнародних договорів; 3) конституційності процедури імпічменту; 4) офіційного тлумачення Конституції та законів.

Викладені повноваження є напрямками діяльності Конституційного Суду України, які, безперечно, важливі для правової системи України, але, слід зауважити, що (з точки зору предмета дослідження) загальним змістовним компонентом цих напрямів діяльності виступає діяльність щодо тлумачення Конституції України.

Офіційному тлумаченню Конституційного Суду України підлягають закони, які відповідають Конституції України. Тому офіційному тлумаченню законів України передув з'ясування питання їх відповідності Конституції України (конституційності). Якщо виявиться, що закон не відповідає Конституції України, суперечить їй, він визнається неконституційним з усіма наслідками, що випливають з цього.

Якщо можливі різні інтерпретації тих чи інших положень Конституції або законів України і ці тлумачення не суперечать Конституції України, вирішувати такі питання, конкретизувати такі положення має парламент. У протилежному випадку своїм тлумаченням цих положень Конституції або законів України Конституційний Суд України обмежував би повноваження Верховної Ради України.

Конституційний Суд України за результатами розгляду на пленарних засіданнях справ щодо конституційності законів та інших правових актів і щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України приймає рішення, а в справах з інших питань дає висновки.

Що стосується діяльності Конституційного Суду України, то в його рішеннях і ухвалах неоднозначні інтерпретації одних і тих самих конституційних чи інших юридичних норм наразі відсутні. Можливо, це пояснюється порівняно нетривалим періодом діяльності цього органу.

Відповідно до ст. 124 Конституції України Конституційний Суд вправі здійснювати покладені на нього функції тільки за допомогою конституційного судочинства. Конституційне судочинство ведеться на основі принципів безпосередності, змагальності й рівноправності сторін і зацікавлених суб'єктів. Крім того, як один із принципів закріплюється мова судочинства. Судочинство як в Україні, так і в усіх країнах СНД ведеться державною мовою.

Процедура здійснення повноважень Конституційним Судом суворо регламентована законом, відступити від неї Конституційний Суд не вправі.

Тлумачення Конституції і законів як одна з категорій справ, що розглядаються і вирішуються Конституційним Судом, має процесуальні особливості, що відрізняють її від інших підвідомчих Конституційному Суду. Разом з тим, тлумачення здійснюється в рамках конституційного ведення взагалі, а тому розгляд процесуальних особливостей даної категорії справ неможливий без обліку загальних норм, що регулюють конституційне судочинство в цілому.

Уся процедура розгляду справ у Конституційному Суді, на думку Н.В. Вітрука, заснована на таких основних положеннях<sup>9</sup>:

- 1) максимально можлива доступність конституційного правосуддя;
- 2) детальна регламентація руху справ у Конституційному Суді з метою унеможливлення тяганини чи, навпаки, прийняття поспішних рішень;
- 3) забезпечення дієвості рішень Конституційного Суду.

Т.Я. Хабрієв вважає, що зазначені положення можуть бути доповнені ще такими, як: максимально кваліфіковане встановлення юридичної істини в справі; відсторонення від конституційного судочинства всього того, що пов'язано з політичною боротьбою, ідеологічним чи політичним протистоянням сторін у процесі по тій чи іншій конкретній справі.

Діяльність Конституційного Суду України, а також зарубіжних країн СНД ґрунтується на визначених принципах, а саме верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості

прийнятих рішень (ст. 4 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Принцип незалежності забезпечується, зокрема, такими гарантіями, як особливий порядок призначення суддів, незмінюваність і недоторканність суддів, їхня рівноправність при вирішенні всіх питань, що належать до компетенції Конституційного Суду.

Цікавим, з порівняльно-правової точки зору, є питання про коло суб'єктів запиту щодо тлумачення Конституції. На відміну від Росії, де таке коло обмежене, в Азербайджані, Казахстані, Молдові, Узбекистані таких обмежень не передбачено, і з подібними запитами можуть звертатися всі суб'єкти, які взагалі мають право запиту до органу конституційного контролю.

Певні особливості в окремих країнах СНД має процедура тлумачення Конституції. Так, згідно зі ст. 35 Закону про Конституційний Суд Азербайджанської Республіки, розгляд питань про тлумачення Конституції здійснюється шляхом особливого конституційного провадження, у межах якого розглядаються конституційно-правові питання, які не належать до суперечок про конституційність нормативних актів і договорів, політичних партій і суспільних організацій, про компетенцію органів державної влади.

В Узбекистані спеціальну назву мають акти тлумачення Конституції. Закон «Про Конституційний Суд Республіки Узбекистан» у ст. 26 іменує їх висновками, на відміну від постанов з усіх інших питань. Цим підкреслюється особливість такого рішення, що має загальнодержавне значення.

Серед країн СНД найбільшого вжитку інститут тлумачення Конституції набув у Молдові та Казахстані. Так, інтерпретаційною діяльністю Конституційного Суду Республіки Молдова було визначено час та строки здійснення повноважень Президентом, його компетенцію у сфері оборони й законодавчого процесу, взаємовідносини з Парламентом і Урядом, порядок голосування проектів органічних законів, процедури перегляду законів Парламентом, форми правосуддя та повноваження Конституційного Суду.

До групи країн СНД, де правом тлумачення Конституції наділяються парламенти, належить Білорусь (ст. 97, 98 Конституції Республіки Білорусь), Киргизстан (ст. 65 Конституції Киргизької Республіки) та Таджикистан (ст. 49 Конституції Республіки Таджикистан). Теоретично його мають парламенти й інших країн, що входять до вищевказаної групи. Практика тлумачення в цих країнах досить невелика, серед небагатьох тлумачень назвемо Закон Республіки Білорусь від 12 червня 1997 року «Про тлумачення ч. 1 ст. 143 Конституції Республіки Білорусь». Слід відзначити, що тлумачення Конституції в цих країнах дається у вигляді постанови парламенту або спеціального закону про тлумачення.

Слід також відзначити важливий момент, характерний для перехідного періоду країн СНД. З прийняттям нових конституцій перехідні положення встановлювали певний період до формування органу конституційного контролю, коли повноваження щодо тлумачення Конституції делегувалися іншому органу. Так, у Молдові на такий період це повноваження передавалось Верховному суду.

На нашу думку, така практика не є доцільною. Справа в тому, що результатом інтерпретаційної діяльності двох органів постає значна проблема різної юридичної сили тлумачень, щоправда, орган конституційного контролю на початку своєї діяльності може «легітимізувати» попередні рішення. На наш погляд, більш раціональним є вирішення цієї проблеми, як це зробили в Азербайджані до створення Конституційного Суду його повноваження не здійснюються (ст. 5 Перехідних положень Конституції Азербайджану)<sup>10</sup>.

Особливістю процедури тлумачення Конституції України є те, що ініціація цього процесу відбувається за допомогою двох різних актів: конституційного подання та конституційного звернення (ст. 39, 40 Закону «Про Конституційний Суд України»). Залежно від виду встановлюються певні суб'єкти (ст. 40, 41, 42 Закону) і певні підстави (ст. 93, 94 Закону) щодо тлумачення.

Система суб'єктів подання і звернення щодо тлумачення досить специфічна і значно відрізняється від тих, що існують в інших країнах, де тлумачення Конституції є окремим повноваженням органу конституційної юрисдикції (Росія, Молдова, Казахстан та ін.), де існує лише одна форма - звернення або запит. Причинами такої ситуації є значив розширення кола суб'єктів порівняно з іншими країнами й виділення частини цього кола з одночасним виділенням спеціальних підстав для цієї групи суб'єктів. Так, якщо для зазначеної групи країн характерний склад суб'єктів, що включає в себе державні органи



гілок влади, їх посадових осіб, депутатів тощо, то в Україні цей список значно розширений ст. 43 Закону «Про Конституційний Суд України», згідно з якою до суб'єктів звернення щодо тлумачення Конституції належать громадяни, іноземці, особи без громадянства і юридичні особи, проте з характерними лише для них підставами. Суб'єктами права на конституційне подання з питань дачі висновків Конституційним Судом України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є: Президент України, не менш як 45 народних депутатів, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, Верховна Рада АР Крим, органи місцевого самоврядування (ст. 41 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

У Росії правом на звернення до Конституційного Суду із запитом про тлумачення Конституції наділене обмежене коло суб'єктів: Президент, палати парламенту, уряд, органи законодавчої влади суб'єктів федерації. В Азербайджані Казахстані, Молдові та Узбекистані з таким запитом можуть звернутись усі суб'єкти, наділені правом звернення з інших питань до органу конституційного контролю<sup>11</sup>.

Перелік суб'єктів конституційного подання (звернення) дозволяє дійти певних висновків. По-перше, коло суб'єктів подання (звернення) щодо тлумачення Конституції значно ширше за коло суб'єктів щодо перевірки конституційності законів, договорів та ін. Практично цим підкреслюється роль тлумачення Конституції в захисті та реалізації прав і свобод юридичних та фізичних осіб, реалізації верховенства Конституції та її основних принципів.

По-друге, серед суб'єктів подання немає Верховної Ради України, проте є група народних депутатів (понад 45). Причини виключення її з числа суб'єктів невідомі й, на нашу думку, недоцільні. За умов того, що в Україні поки що не існує дійсно дієвої системи «стримувань і противаг», таке вирішення проблеми не буде сприяти нормальній її інституціоналізації та реалізації. Введення двопалатного парламенту з одночасним наданням права конституційного подання обом палатам можливо позитивно б вирішило цю проблему.

Важливим стосовно процесу тлумачення є питання стадій тлумачення Конституції, яке неодноразово порушувалося в літературі. Процес тлумачення Конституції України можна поділити на сім стадій. Перша стадія характеризується встановленням необхідності тлумачення Конституції. Особливістю цієї стадії є те, що необхідність тлумачення встановлюється два рази: перший - суб'єктом подання (звернення), і породжується вона виникненням конфліктної ситуації через невизначеність певної норми Конституції. Проте досить часто суб'єкт подання (звернення) може помилятися як при визначенні практичної необхідності чи неоднозначності застосування, так і з інших мотивів (неправильно визначена суть справи тощо), а тому остаточно необхідність тлумачення встановлює Конституційний Суд України. Але для того, щоб остаточно встановити необхідність тлумачення, потрібно, щоб суб'єкт використав право звернення до Суду.

Друга стадія полягає у здійсненні ініціативи запиту. У разі встановлення судом дійсної необхідності тлумачення Конституції, він приймає справу у провадження і цим переходить до третьої стадії. Слід зазначити, що державне мито за прийняття справи не стягується, крім випадку зловживання правом на подання (звернення), що полягає в неодноразовому поданні одного і того самого питання, яке вже розглядалося Судом. За цієї умови Суд вирішує питання щодо стягнення мита.

Четверта стадія пов'язана з діяльністю судді-доповідача в підготовці справи, під час якої він витребує необхідні матеріали, призначає експертизи, проводить консультації зі спеціалістами тощо. Ця стадія завершується оголошенням про засідання суду, про що сповіщають майбутні учасники процесу. Практично під час підготовки справи суддя здійснює початкове усвідомлення дійсного сенсу норми, а повністю процес усвідомлення проходить під час розгляду справи. Це п'ята стадія, під час якої встановлюється сенс тлумачної норми Конституції. Остаточно він закріплюється поіменним голосуванням суддів під час їх опитування. При цьому суддя не може утримуватися від голосування. Безпосередньо роз'яснення тлумачної норми знаходить свій вияв у мотивованій частині рішення щодо тлумачення Конституції й додатково - в окремій думці судді Конституційного Суду України.

Прийняття акта тлумачення є шостою стадією тлумачення, яка завершує процес усвідомлення й роз'яснює норми Конституції. Проте тлумачення як процес завершується сьомою стадією - публікацією рішення на наступний день після підписання акта тлумачення у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних виданнях України<sup>12</sup>.

Викладене дозволяє зробити висновок, що чітка регламентація процедури розгляду справ про тлумачення Конституції і законів конституційними судами сприяє об'єктивному й неупередженому розгляду і вирішенню справ та винесенню законних і обґрунтованих рішень.

Процесуальна діяльність Конституційного Суду України, за поодинокими винятками (наприклад, неврегульованість питання доказів), врегульована досить повно. Конституційний Суд України має всі можливості для ефективного тлумачення норм Конституції як нормативного, так і казуального.

<sup>1</sup> Рабінович П. Конституційне судочинство як інструмент тлумачення законодавства відповідно до соціальних потреб і змін // Вісн. Конституційного Суду України. - 2007. - № 1. - С. 31.

<sup>2</sup> Сліденко І. Д. Тлумачення Конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду / Одес. нац. юрид. акад. - Одеса: Фенікс, 2003. - 234 с. - С. 82.

<sup>3</sup> Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: учеб. пособие. - М.: Юристь, 1999. - 352 с. - С. 329.

<sup>4</sup> Скомороха В. Є. Конституційний Суд України: завдання та ефективність діяльності // Правова держава. - 2003. - № 14. - С. 148-149.

<sup>5</sup> Козюбра М. Правовий закон: проблема критеріїв // Вісн. Акад. правових наук України. - 2003. - № 2 (33). - С. 83-96.

<sup>6</sup> Головатий С. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? // Вісн. Акад. правових наук України. - 2003. - № 2 (33). - С. 96.

<sup>7</sup> Снівак В. М. Правова держава: ідейні витоки та проблеми побудови в Україні. - К.: Наукова думка, 1997. - 56 с. - С. 20-35.

<sup>8</sup> Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2000 р. № 6-рп/2000 (справа № 1-3/2000, справа про зворотну дію кримінального закону в часі) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997 - 2001. Книга 2 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. - К.: Юрінком Інтер, 2001. - 504 с. - С. 76.

<sup>9</sup> Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: [комментарий / отв. ред. Н. В. Витрук и др.]. - М.: Юрид. лит. - 1996. - 352 с. - С. 13.

<sup>10</sup> Сліденко І. Д. Тлумачення Конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду / Одес. нац. юрид. акад. - Одеса: Фенікс, 2003. - 234 с. - С. 84-86.

<sup>11</sup> Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні: навч. посіб. - К.: Школа, 2003. - С. 185.

<sup>12</sup> Сліденко І. Д. Тлумачення Конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду / Одес. нац. юрид. акад. - Одеса: Фенікс, 2003. - 234 с. - С. 162-163.

Отримано 5.05.2009

## Резюме

Изучая институт толкования Конституции в странах СНГ, правильным будет проведение классификации систем, которые существуют в этих странах. Критериями классификации наиболее правильным будет взять органы, которые ее осуществляют.

Причины разных подходов к осуществлению органом конституционной юстиции полномочий толкования Конституции можно разделить на две группы: политические и государственно-правовые.

## Summary

Exploring a status of the institute of interpretation the Constitution in the countries of the CIS, appropriate is to make classification of the systems that exist in these countries. For the dominants of classification most correctly will be to take organs, that carried it out.

All reasons of different approaches to provide Justice of the constitutional authority to interpret the Constitution can be divided into two major group: political and state-legal.

