



Віталій КОСОВИЧ
/доктор юридичних наук,
професор, завідувач кафедри теорії та філософії права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ»:

НОРМИ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ЄДИНИХ ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ЗАДЛЯ ЇХ ЕФЕКТИВНОГО ЗАСТОСУВАННЯ

ABSTRACT

The article is devoted to the analysis in the light of the general theory of law of certain norms of the Law of Ukraine 'On the Constitutional Court of Ukraine'. The regulatory-legal requirements, which due to certain ambiguities can be understood and applied by authorized agents in different ways, have become the object of the study. There have been handled the problems of content filling of art. 1 of the Law of Ukraine 'On the Constitutional Court of Ukraine', which establishes the right of the Constitutional Court to decide on the issues concerning the compliance of the laws of Ukraine and in cases of other acts stipulated by the Constitution of Ukraine with the Constitution of Ukraine. A certain uncertainty about such the Constitutional Court of Ukraine activity principles, as rule of law, openness and publicity has been shown. It has been analysed, which acts of the Supreme Council of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the Supreme Council of the ARC under clause 1 part 1 of Art. 7 of the Law of Ukraine 'On the Constitutional Court of Ukraine' can be assessed by the Constitutional Court of Ukraine for compliance with the Constitution of Ukraine. A number of considerations regarding the range of subjects entitled to submit a constitutional complaint have been given. In the example of Part 1 of Art.11 of the Law of Ukraine 'On the Constitutional Court of Ukraine' attention has been paid to the possibilities of excessive law-realization and law-enforcement discretion of the law subjects owing to the availability of valuation concepts in the normative-legal orders of the investigated Law. As for the proper usage in practice the circumscribed legal provisions, it has been proposed to formulate regarding to them a unitary system of doctrinal approach.

Key words: legal acts, constitutionality, constitutional complaint, rule of law, Constitutional Court of Ukraine.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу у світлі загальної теорії права окремих норм Закону України «Про Конституційний Суд України». Об'єктом дослідження стали нормативно-правові приписи, які у силу певної неоднозначності можуть по різному розумітися та застосовуватися уповноваженими суб'єктами. Розглянуто проблематику змістовного наповнення ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України», яка закріплює право Конституційного Суду вирішувати питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів. Показано певну невизначеність таких засад діяльності Конституційного Суду України, як верховенство права, відкритість та гласність. Проаналізовано, які акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України», можуть оцінюватись Конституційним Судом України на відповідність Конституції України. Наведено низку міркувань стосовно кола суб'єктів, наділених правом на подання конституційної скарги. На прикладі ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Конституційний Суд України» наголошено на можливостях надмірного правореалізаційного та правозастосовного угляду суб'єктів права у зв'язку з наявністю у нормативно-правових приписах досліджуваного Закону оціночних понять. Задля належного використання на практиці окреслених правоположень запропоновано сформулювати стосовно них єдину систему доктринальних підходів.

Ключові слова: правові акти, конституційність, конституційна скарга, верховенство права, Конституційний Суд України.

Процес постійного оновлення національного законодавства торкнувся і Закону України «Про Конституційний Суд України». Верховна Рада України 02.06.2016 р. внесла зміни до Конституції України (щодо правосуддя), а 13.07.2017 р. прийняла новий на заміну діючому Закону України «Про Конституційний Суд України». Законодавчий розвиток інституту конституційного правосуддя отримав схвалення та підтримку міжнародної та вітчизняної правової спільноти. Водночас вказаний законодавчий акт задля ефективного використання, на нашу думку, доцільно всебічно проаналізувати на науковому та практичному рівнях, що робить актуальною тему запропонованого дослідження.

Конституційний Суд України та його діяльність завжди були об'єктами особливої уваги правників України. Учені та практикуючі юристи, включаючи діючих та колишніх суддів Конституційного Суду, всебічно розглядають різноманітні аспекти правового статусу та функціонування вітчизняного органу конституційної юрисдикції. Не можна не згадати напрацювання М. М. Гультая, П. Б. Євграфова, В. М. Кампо, М. І. Козюрби, А. О. Селіванова, П. Б. Стецюка, С. В. Шевчука та інших. Після прийняття нового закону видається за доцільне розглянути крізь призму теорії права його окремі положення, що можуть, на наш погляд, мати дискусійний характер.

Задля цього зосередимо увагу на тих нормах Закону України «Про Конституційний Суд України», які у силу певної формальної невизначеності можуть мати різне розуміння та використання, спробуємо їх проаналізувати на основі доктринальних підходів теорії права.

Стаття 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» закріплює право Конституційного Суду вирішувати питання про відповідність Конституції України законів України та у

¹ Хоча основоположний характер ст. 8 Конституції України стосовно верховенства Конституції України над іншими нормативно-правовими актами не завадив Конституційному Суду України прийти до висновку, що до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України нормативно-правових та індивідуально-правових актів Верховної Ради України та Президента України / Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2002 від 27.03.2002 р.

² У Кримінальному процесуальному кодексі та нових редакціях Цивільного процесуального та Господарського процесуального кодексів, Кодексі адміністративного судочинства України такі принципи не тільки закріплені, а й нормативно конкретизовані.

передбачених Конституцією України випадках інших актів. Стаття 147 Конституції України у редакції до моменту внесення змін щодо правосуддя передбачала, що Конституційний Суд вирішує питання щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України. Таке формулювання відповідало змісту ст. 8 Основного Закону України, відповідно до якої Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти¹ приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Як бачимо, нова редакція статті дещо формалізувала та деформалізувала перелік правових актів, які можуть експертуватись Конституційним Судом України на предмет конституційності. *Формалізувала*, оскільки встановила, що може йтись про перевірку конституційності інших, крім законів, актів лише у передбачених Основним Законом випадках, тобто про конституційність прямо визначених конкретних категорій правотворчих, правозастосовних та правоінтерпретаційних актів. Знайти у Конституції України норми, які б чітко безпосередньо (а не опосередковано, у світлі суб'єктивного підходу інтерпретатора) визначали саме такі акти (окрім законів), нам видається, складно. Можна вести про ч. 1 ст. 150 Конституції України. Однак законодавець знову оперує поряд із терміном «закон» термінами «правовий акт» та «акт», стосовно розуміння та визначення обсягу яких на доктринальному та практичному рівнях існує значний плюралізм. Деформалізувала, оскільки введений в обіг термін «акт» за своїм змістовним навантаженням ще ширший та багатогранніший, аніж термін «правовий акт» (до останнього, як відомо, відносять як правові документи, так і правові дії). Підтримуючи запроповану логіку, можна взагалі вести мову про конституційність будь-якої юридичної діяльності та форм її відображення, адже вони також мають відповідати Конституції України.

Стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» відповідає утвердженій нині традиції законодавчого закріплення принципів функціонування органів української держави, особливо органів правосуддя². Однак нормативної інтерпретації засад діяльності Конституційного Суду України законодавець (за винятком відкритості) не дає, що може зумовлювати (у силу неформалізованості) їхнє різнотрактування. Проаналізуємо для прикладу декілька засад діяльності Кон-

ституційного Суду. **Верховенство права.** Цей принцип закріплено ст. 8 Конституції України, він міститься в оновлених процесуальних кодексах України. Однак, як не дивно, його змістовне та об'ємне трактування у даних нормативно-правових актах дещо різне. Основний Закон України встановлює, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Натомість, відповідно до ст. 8 Кримінального процесуального кодексу України кримінальне провадження здійснюється з додержанням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Аналогічне розуміння верховенства права окреслено ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України. Наявна принаймні формальна неузгодженість між вказаними законодавчими формулюваннями. Цивільний процесуальний та Господарський процесуальний кодекси лише встановлюють, що суд при розгляді справи керується принципом верховенства права, а далі визначають законодавство та джерела права, що застосовуються при вирішенні (розгляді) справ: Конституція України, закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інші правові акти, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та практика Європейського суду з прав людини. Складається враження, що тут верховенство права подається як ієрархічність системи джерел права, які можуть використовуватись у цивільному та господарському процесі.

Як відомо, відсутня єдність підходів стосовно верховенства права і серед науковців, на що звертає увагу С. П. Головатий [4, С. 206–219]. Доволі невизначеними є критерії верховенства права, окреслені Венеціанською комісією [6]. Серед цих критеріїв співзвучними з підходами, задекла-

рованими процесуальними кодексами України, є, насамперед, такі як, *дотримання прав людини й заборона дискримінації та рівність перед законом*. Однак якщо брати до уваги Контрольний перелік питань для оцінки стану верховенства права в окремих державах, то стосовно можливостей імплементації окремих критеріїв у практику Конституційного Суду України у розрізі верховенства права, на нашу думку, не все так ідеально. Наприклад, такий показник стану законності у державі (невід'ємної складової верховенства права) як те, чи у національному праві є норми, що забезпечують підпорядкування держави міжнародному праву. Постає питання, чи не означає це, що норми та стандарти міжнародного права повинні мати пріоритет над національним законодавством та «автоматично» трансформуватися в українське право, й до чого тут право Конституційного Суду України на надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України (відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України»)? Чи не є таке право Конституційного Суду України «посяганням» на ідеали верховенства права й підтримуваний багатьма вітчизняними науковцями принцип верховенства норм міжнародного права над національним?

Далі, якщо ми вважаємо, що в основі верховенства права має бути *дотримання прав людини та рівність перед законом*, то не зовсім зрозуміло, чому ч. 1 ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» позбавляє права на конституційну скаргу юридичну особу публічного права. Не будемо вдаватися до тонкощів цивільного та інших галузей права, скористаємося лише Цивільним кодексом України. Нагадаємо, що відповідно до ч. 2 ст. 81 цивільного закону юридичні особи, **залежно від порядку їх створення**, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Отож, первинним критерієм розмежування цих юридичних

осіб (принаймні у сфері цивільних правовідносин) **є порядок їх створення**. Чи достатньо такої відмінності для дискримінації юридичної особи публічного права? У світлі ідеології верховенства права видається, що ні.

Серед принципів діяльності Конституційного Суду України є принципи, властиві для судочинства сучасної держави: *гласності та відкритості*. Однак їхнє поєднання у єдиному нормативно-правовому приписі видається дещо непереконливим. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «гласний (гласність)» інтерпретується як доступність для широкої громадськості; *відкритість*, публічність [2, С. 252]. Визначення відкритості у ст. 6 Закону України «Про Конституційний Суд України» без визначення гласності, на нашу думку, є недостатнім. До того ж у ч. 2 ст. 147 Конституції України йдеться лише про *гласність*.

У ч. 2 ст. 3 Закону України «Про Конституційний Суд України» зазначено, що організацію внутрішньої роботи Суду установлює Регламент (на який робиться посилання ще у низці статей). Такий спеціальний документ, вочевидь, сприятиме ефективній роботі суддів Конституційного Суду та має розроблятися, на наше переконання, за їх безпосередньої участі.

Прямо пов'язане з загальнотеоретичним розумінням термінів «правовий акт» та «акт» застосування **п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України»**. Як ми уже зауважували, стосовно інтерпретації цих термінів на доктринальному рівні наявний широкий плюралізм, насамперед, терміну «правовий акт». Професор Рабінович П. М. вказує, що правовий акт — це формально-обов'язкове волевиявлення уповноважених законом органів або посадових осіб держави (чи за її дорученням або згодою інших суб'єктів), яке встановлює правила діяльності (фізичної або інтелектуальної), приймається певними державними органами (або у деяких, передбачених законом випадках, іншими суб'єктами), має визначені законом форми зовнішнього вираження і поширює свою чинність (обов'язковість) на певні час і простір та на визначених так чи інакше суб'єктів [10, С. 522–523]. На думку Тіхомірова Ю. О., правовий акт — це письмовий документ, що прийнятий уповноваженим суб'єктом права (державним органом, органом місцевого самоврядування, інститутами прямої демократії), який має офіційний

характер і обов'язкову силу, що уособлює владні веління і спрямований на регулювання суспільних відносин [12, С. 17]. Правовий акт, зазначає Алексєєв С. С., є багатозначним поняттям, зокрема це: дія (поведінка), як правило, правомірна, тобто юридичний факт, який є підґрунтям тих чи інших наслідків; результат правомірної поведінки, тобто юридично значимий змістовний елемент правової системи, який заявляється у правовій системі в результаті правотворчої, владно індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів; юридичний документ, тобто зовнішнє словесно-документальне оформлення волі, що закріплює правомірну поведінку і його результат [1, С. 427]. Оцінимо ці підходи у призмі конституційно-правового регулювання.

Проаналізуємо п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» у системному зв'язку з ч. 1 ст. 152 Конституції України. Основний Закон встановлює, що закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. На нашу думку, цей нормативно-правовий припис встановлює низку методологічних моментів стосовно правових актів (актів) Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, що можуть оцінюватись на предмет конституційності, насамперед, щодо того, чи такими актами можуть бути лише нормативно-правові акти, чи й інші правові акти (акти).

Перше. До категорії «актів» не можуть відноситись усні акти та акти дії, а також акти-документи, процедура розгляду, ухвалення та набрання чинності яких не встановлена Конституцією України. Зазвичай юридична діяльність, регламентована Основним Законом України, матеріалізується в правових документах, які за різними критеріями ділять на декілька різновидів. Документовані правові акти на рівні теорії права, як правило, класифікують на нормативно-правові, індивідуально-правові та інтерпретаційно-правові. У своєму рішенні № 7-рп/2002 від 27.03.2002 року Конституційний Суд України акцентує стосовно актів Верховної Ради України та Президента України на нормативно-правових та індивідуально-правових актах, зазначаючи, що до повноважень

Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів Верховної Ради України та Президента України, до яких віднесені як нормативно-правові, так індивідуально-правові акти³.

Друге. Питань стосовно можливої конституційності нормативно-правових актів, вочевидь, не виникає. Так само не повинно бути питань щодо неможливості визначення конституційності інтерпретаційно-правових актів, оскільки: право тлумачити Конституцію України — виняткова прерогатива Конституційного Суду України; Конституція України прямо не надає права Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді АРК інтерпретувати ухвалені ними нормативно-правові акти, а отже, про порушення встановлених Основним Законом процедурних вимог вести мову не можна. Стосовно змістовної невідповідності інтерпретаційно-правових актів нормам Конституції, то, на нашу думку, це можливо (у перспективі) лише у виняткових ситуаціях за умови відсутності норми закону чи іншого нормативно-правового акту, на основі яких й відповідно до яких Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Раді АРК здійснили тлумачення.

Третє. Уточнення потребує підхід стосовно визначення конституційності індивідуально-правових актів. Цю проблему я б хотів розглянути як учасник конкурсу на зайняття посади суддів Конституційного Суду України, які призначаються Президентом України (формат співбесіди із конкурсною комісією та відведений для цього час не дозволив мені належним чином висловити своє бачення окремих дискусійних питань у процесі розмови). Питання: Чи може Конституційний Суд України, керуючись ст. 150 Конституції України та п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.17 р. № 2136-19 вирішувати питання про відповідність Конституції України індивідуально-правових актів Президента України, наприклад, указу про прийняття до громадянства України? На думку членів комісії, у даному випадку необхідно керуватись рішенням Конституційного Суду України № 7-рп/2002 від

27.03.2002 р., відповідно до якого до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів Верховної Ради України та Президента України, до яких віднесені як нормативно-правові, так і індивідуально-правові акти. До таких актів належать і укази Президента України з питань громадянства.

Однак така широка інтерпретація актів Президента України у світлі нового Закону України «Про Конституційний Суд України» та чинного законодавства України видається неоднозначною у силу низки обставин:

- конституційні повноваження Президента України щодо питань громадянства визначені п. 26 ст. 106 Конституції України: «приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні». Критерієм конституційності таких актів є те, чи видано цей акт Президентом України відповідно до наданих йому конституційною нормою повноважень. Видається, це право Президента і як можна ставити питання про конституційність актів, виданих для його реалізації (за такої логіки фактично ставиться під сумнів взагалі конституційність відповідного повноваження глави держави);
- своє конституційне повноваження щодо прийняття особи до громадянства України Президент України реалізує застосовуючи норми Закону України «Про громадянство України» від 19.02.2016 р. № 2235-14. Відповідно ж до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про Конституційний Суд»: «Суд не розглядає питань щодо відповідності законам України актів Президента України (напевно, включаючи й індивідуально-правові). Такі акти відповідно до ст. 26 Закону України «Про громадянство» можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку до суду. Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Яскравим прикладом є розгляд Вищим адміністративним судом України скарги М. Саакашвілі щодо позбавлення його Президентом України українського громадянства;

³ Залишається відкритим питання про інтерпретаційно-правові акти Президента України. Необхідно також зауважити, що така градація правових актів Конституційним Судом не поширена на акти Кабінету Міністрів України та правові акти Верховної Ради АРК.

• наведене ілюструє неузгодженість рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2002 від 27.03.2002 р., відповідно до якого на предмет конституційності, на думку комісії, можуть переглядатись й індивідуально-правові акти Президента України з питань громадянства, законодавчому регулюванню оскарження указів про прийняття до громадянства України (чи його позбавлення). На нашу думку, за таких обставин Конституційних Суд має керуватися ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» і діяти на засадах верховенства права, першою складовою якого відповідно до висновку Венеційською Комісією, схваленого на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), є законність.

На основі наведених аргументів вважаємо, що укази Президента України з питань прийняття чи припинення громадянства України не повинні оцінюватись Конституційним Судом України на предмет конституційності.

У контексті зазначеного виникає важливе методологічне питання: суддя Конституційного Суду під час здійснення своїх повноважень має керуватися нормами права чи попередніми рішеннями Конституційного Суду? Ще одне неоднозначне питання. Відповідно до рішення Конституційного Суду № 7-рп/2002 від 27.03.2002 р. «акти Верховної Ради України та Президента України про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад розглядаються Конституційним Судом України за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) цих правових актів за їх *юридичним змістом* та встановленій Конституцією України процедурі їх розгляду, ухвалення чи набрання ними чинності (наявність конституційних повноважень, конституційність підстав призначення/обрання на посаду, звільнення з посади тощо)». Чи *юридичний зміст* актів Президента України про призначення особи на посаду судді визначається Конституцією України чи діючим законодавством про судоустрій та статус суддів, тобто це перевірка конституційності чи законності?

Ідеологія конституційності актів, встановлена ст. 152 Конституції України, базується на основі змістовної та процедурної відповідності останніх Основному Закону держави. Підсумовуючи наведені вище аргументи стосовно спірності оцінювання на предмет конституційності індивідуально-

правових актів (особливо Кабінету Міністрів України та Верховної Ради АРК, стосовно яких не можна оперувати рішенням Конституційного Суду України), можна констатувати, що мова може йти винятково про *індивідуально-правові акти, прийняті на основі безпосередньо норм Конституції України*. Індивідуально-правові акти, прийняті шляхом застосування законів та підзаконних нормативно-правових актів, можуть «потрапити» до Конституційного Суду України лише у призмі конституційної скарги. *Оспорюватись у Конституційному Суду України повинно не правозастосовне рішення, а конституційність закону, на основі якого воно прийняте*.

Як ми уже вказували вище, певна неузгодженість простежується між задекларованим принципом діяльності Конституційного Суду України — принципом верховенства права і **закріпленням п. 3 ч. 1. ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України»** його правом на надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України. Ця норма не є новою та апробована часом. Постанова питання про конституційність чинних міжнародних договорів України має, на нашу думку, у своїй основі конституційний принцип, відповідно до якого чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (тобто по суті перевірка законодавчих актів України). На наше переконання, з позиції теорії права тут не все так однозначно.

Стаття 9 Конституції України фактично прирівнює (певним чином ототожнює) дві форми права — договір і закон. Чи таїть це певні «небезпеки» для праворегулятивної практики? На нашу думку, так, оскільки може мати дещо неоднакову інтерпретацію та застосування різними суб'єктами права. Певним підтвердженням цього є конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 9 Конституції України.

Необхідно зауважити, що конституційне правоположення про приналежність міжнародного договору до системи законодавства знайшло певне відображення і у правоінтерпретаційній практиці. Наприклад, відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі № 12-рп/98 від 09.07.1998 р. терміном «законодавство», що вжи-

вається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України, охоплюються і чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Однак не варто забувати про позицію науковців та практиків, що таке роз'яснення не є нормативним і стосується лише відповідної статті вказаного закону.

У спеціальних дослідженнях, присвячених закону, терміном «законодавство» (саме до нього відносять міжнародні договори, схвалені вищим законодавчим органом) охоплюються і закони, і засновані на них підзаконні нормативні акти [5, С. 13]. Про міжнародні договори не йдеться. І, як видається, це правильно саме в контексті засадничих положень теорії права та держави. Аксиоматичним сьогодні на рівні теорії права є твердження про те, що нормативно-правовий акт і нормативно-правовий договір, різновидом якого є міжнародний договір, є різними джерелами (формами) сучасного права [11, С. 126–127; 8, 9, С. 268]. Основою для розмежування виступають, зокрема, суттєво різні ознаки, властиві цим правовим формам, на яких звертається увага у навчальних посібниках із теорії права і держави [7, С. 193], не кажучи про спеціальні дослідження. Існуючі доктринальні положення дозволяють стверджувати, що міжнародний договір не може бути нормативно-правовим і, насамперед, законодавчим актом, а відповідно й частиною законодавства України. Намагання суб'єктів творення та офіційного тлумачення правових норм в Україні максимально закріпити принцип пріоритетності норм міжнародного права над національним, видається, стали причиною ігнорування загальноновизначених правових постулатів. Правильніше зазначити про міжнародні договори України не як про частину національного законодавства, а як про джерело права України. Саме таке формулювання запропоноване у ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права». У такому випадку законодавець розглядає Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року — міжнародно-правовий договір, укладений державами-членами Ради Європи (Конвенцію ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97 р.) як акт, що повинен використовуватись у правозастосовній практиці України, а не нормативно-

правовий акт у межах національної правової системи.

Ще один момент, на який у цьому контексті доцільно звернути увагу. Серед складових верховенства права Венеціанська комісія виділяє юридичну визначеність, яка визначається і тим, чи всі закони публікуються. Якщо ми ставимо знак рівності між міжнародним договором та законом, то це має стосуватися і міжнародного договору. Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України від 29.06.2004 р. № 1906-IV «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України публікуються українською мовою в «Зібранні діючих міжнародних договорів України» та інших офіційних друкованих виданнях України. Однак, по-перше, видання «Зібрання діючих міжнародних договорів України» відповідно до Закону України від 10.02.2010 р. № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» та Указу Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» (в яких визначено джерела офіційного опублікування законів України) не визнано офіційним друкованим виданням, по-друге, Регламент Верховної Ради України та Указ Президента України не відносять міжнародні договори до тих правових актів, для яких вказані у них друковані видання є офіційними друкованими виданнями.

Розмежування законів та міжнародних договорів проведено також ч. 2 ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України у новій редакції 15.12.2017 р., відповідно до якої «Суд розглядає справи відповідно до Конституції України, законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України».

Визначаючи пріоритет норм міжнародного права, не можна ототожнювати різні джерела права. Доцільніше мовити про місце і верховенство міжнародних договорів в ієрархічній системі джерел права України, а не у системі нормативно-правових актів або системі законодавства. Міжнародний договір не може включатися до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Від повинен реєструватися в спеціальному реєстрі міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою, чи загальному реєстрі джерел права України.

Отож, повноваження Конституційного Суду України стосовно оцінки уже чинних міжнародних договорів України, видається, потребує ще певного осмислення.

Новим у сфері конституційного судочинства України є інститут конституційної скарги. Відповідно до ст. 151-1 Конституції України **п. 9 ч. 1. ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України»** до повноважень Суду віднесено вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Право на конституційну скаргу є характерною рисою конституційного правосуддя цілого ряду держав. Запровадження цього інституту в національну правозахисну практику відповідає намаганням України привести національне законодавство у відповідність до стандартів міжнародного права. Стаття 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» конкретизує коло суб'єктів права на конституційну скаргу. Це фізичні особи та юридичні особи, що не належать до юридичних осіб публічного права (законодавець, вочевидь, має на увазі лише юридичних осіб приватного права, хоча прямо про це не каже). Свої зауваження стосовно порушення принципу формальної рівності особи перед законом ми уже висловили. Водночас вважаємо за необхідне оцінити нововведення у історичному та системному ракурсі.

Нагадаємо, що внесення змін до Конституції України у частині правосуддя (Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 02.06.2016 р.) передбачало доповнення ст. 55 новою частиною, відповідно до якої кожному гарантується право звернутися із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. До моменту прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» існувало питання: це право поширюється на фізичних чи й юридичних осіб. На той час, на нашу думку, радше йшлося про права фізичної особи — людини. Наведемо аргументи. Стаття 55 Конституції України встановлює, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом (й одна з форм судового захисту реалізується через інститут конституційної скарги). Тобто йдеться саме про фізичну особу. Ця стаття входить до розділу II Конституції України, назва якого «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Крім того можна вести мову

про певну аналогію зі ст. 58 Конституції України, в якій визначено параметри зворотної дії нормативно-правових актів у часі стосовно особи. Як відомо, своїм рішенням № 1-рп/99 від 09.02.99 р. Конституційний Суд України встановив, що положення частини першої ст. 58 Конституції України про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, треба розуміти так, що воно стосується людини і громадянина (фізичної особи).

Задля отримання безсторонньої відповіді на поставлене питання я з'ясував позицію студентів-магістрів однієї з спеціалізацій юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка. Наведу окремі фрагменти відповіді одного з 12 респондентів: «На мою думку, попри неоднозначне формулювання ст. 151-1 Конституції України щодо особи, яка має право звернутися до Конституційного Суду України, юридичних осіб також потрібно розглядати носіями такого права з огляду на наступне: розділ II Цивільного кодексу України під назвою «особи» об'єднує у собі норми, що визначають правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб; подібні за змістом і норми процесуального законодавства: мова йде про ст. 4 ЦПК України (кожна особа має право звернутися до суду) та ст. 46 ЦПК України (позивачем і відповідачем можуть бути фізичні і юридичні особи). З іншого боку, така інтерпретація терміну «особа» порушує його цілісне розуміння в усьому тексті Конституції, оскільки двозначне тлумачення недопустиме стосовно особи, яка не може бути притягнута до відповідальності за вчинення злочину ...(ст. 62 Конституції України), особи, без згоди якої не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про неї (ст. 32 Конституції України). За таких умов положення ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо надання юридичній особі права на конституційну скаргу викликають певні сумніви з точки зору відповідності Конституції України». Як бачимо, студент, оперуючи системним методом, вказує на неузгодженість між нормами Конституції України та нормами Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно визначення особи, наділеної правом на конституційну скаргу.

Необхідно зауважити, що коло осіб, наділених правом звернення до органу конституційного правосуддя з конституційною скаргою на рівні

міжнародної практики, є досить різним. Так, у одному із висновків Венеціанської комісії зазначено, що серед інших чинників, які впливають на ефективність конституційної скарги, можна відзначити ряд суб'єктів, які мають право подавати скарги до конституційного суду (юридичні особи, фізичні особи, органи самоврядування, громади і т. д.) [3, С. 69].

Така ситуація може викликати у майбутньому дискусію під час реалізації громадянами України свого права на судовий захист через конституційну скаргу.

У Законі України «Про Конституційний Суд України» використано чимало оціночних понять. Їх наявність у більшості випадків є об'єктивно необхідна. Водночас неформалізований характер оціночних понять інколи створює умови для широкого правореалізаційного та правозастосовного угляду. Так, у ч. 1 ст. 11 Закону встановлено вимоги до судді Конституційного Суду України. Серед них — такі як високі моральні якості та визначений рівень компетентності правника. Поєднання двох оціночних понять у даному випадку з врахуванням того, що вони мають визначальний характер для вибору кандидатів, видається не найкращим, оскільки закладає передумови для необме-

женого суб'єктивізму з боку членів комісії, які здійснюють підбір кандидатів на посади суддів. Детальне висвітлення проблематики використання оціночних понять у Законі України «Про Конституційний Суд України» потребує окремого дослідження.

Підсумовуючи наведене, можна констатувати, що прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» стало вагомим кроком до розвитку конституційного правосуддя в Україні. Удосконалення механізму добору кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України, розвиток організаційної структури Конституційного Суду України, введення інституту конституційної скарги і багато іншого переконливо ілюструють позитиви законодавчого акта. Водночас у Законі України «Про Конституційний Суд України», на нашу думку, є ще низка положень, що потребують утвердження стосовно них єдиних доктринальних підходів. Йдеться про: засади діяльності Конституційного Суду України; коло (перелік) правових актів (актів), які можуть перевірятись Конституційним Судом України на предмет конституційності; суб'єктів права на конституційну скаргу; використання у законі формально невизначених, насамперед, оціночних понять.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев С. С. *Общая теория права: учеб.* — 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. — М.: Проспект, 2008. — 576 с.
2. *Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.* — К.: Перун, 2007. — 1736 с.
3. *Венеціанська комісія про конституційну скаргу // Український часопис конституційного права.* — № 1.
4. Головатий С. П. *Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки // Право України.* — 2010. — № 4. — С. 206 — 219.
5. Дутка Г. І. *Закон у системі нормативно-правових актів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г. І. Дутка.* — К., 2003. — С. 9–13.
6. *Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Верховенство права. (Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), Додаток: Контрольний перелік питань для оцінки стану верховенства права в окремих державах // Право України.* — 2011. — № 10.
7. Луць Л. А. *Загальна теорія держави та права: навчально-методичний посібник / Л. А. Луць.* — К.: Атіка, 2008. — 412 с.
8. Марченко Н. М. *Источники права / Н. М. Марченко.* — М.: Проспект, 2005. — 760 с.
9. *Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. Том 2 / отв. ред. М. Н. Марченко.* — М.: Норма, 2007. — С. 268.
10. Рабінович П. М. *Правовий акт. Велика українська юридична енциклопедія: у двадцяти томах / Національна академія правових наук України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого.* — Довідкове вид. — Харків: Право, 2016. — Т. 1. — С. 522–523.
11. Рабінович П. М. *Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник.* — Вид. 10-е, доповнене / П. М. Рабінович. — Львів: Край, 2008. — 224 с.
12. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. *Правовые акты: учебно-практическое пособие и справочное пособие.* — М., Юриформцентр, 1999. — 381 с.