

УДК 342.4(477)

І.В. КОРЕЙБА, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЇ В УКРАЇНІ

Ключові слова: правова охорона конституції, державні органи правової охорони конституції, конституційний контроль і нагляд, Конституційний Суд

Вивчення правової охорони конституції необхідно починати з історії її становлення і розвитку. Таке поняття як історія є основним для будь-якого наукового дослідження. Воно означає, що явище, факт, ідея можуть отримати справжню наукову оцінку, будучи проаналізовані в контексті своєї історичної епохи або теоретичної системи. Найбільш важливими формами правової охорони конституції є конституційний контроль і нагляд. У зв'язку з цим більшу увагу передбачається приділити саме становленню цих найбільш ефективних способів охорони конституції.

Інститут правової охорони конституції в цілому та окремі її аспекти досліджували такі українські вчені: В.Б. Авер'янов, А.П. Заєць, В.М. Кампо, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, П.Ф. Мартиненко, О.М. Мироненко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, П.Б. Стецюк, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, Є.А. Тихонова, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, М.В. Цвік, Т.О. Цимбалістий, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.П. Юзьков та інші.

Метою статті є аналіз історії становлення і розвитку правової охорони конституцій Української держави. Практичне значення дослідження полягає в тому, що воно спрямовано на розвиток науки конституційного права. Вперше детально розглянуто історичні періоди розвитку правової охорони Конституції України. Аналізуються межі повноважень органів правової охорони та ефективність функціонування правової охорони у кожному історичному періоді.

Кажучи про історичні рамки для України,

вважаємо за необхідне розглянути декілька періодів. Перший - з 1710 р. по 1991 р.; другий - з 1991 р. і до 2004 р. (прийняття змін до Конституції України).

Перша Конституція України мала назву «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького», хоча в літературі відома під такими назвами, як Конституція Пилипа Орлика, Бендерська Конституція, була прийнята 05.04.1710 р. у м. Бендери (Молдова) і діяла на Правобережній Україні до 1714 р. Написана під значним впливом ідей західноєвропейського парламентаризму і заклала головні принципи республіканської форми правління. Гарантом дотримання законів, прав і вольностей простого народу оголошувався Гетьман Війська Запорозького, а король Швеції – гарантом недоторканості кордонів України. Значне місце в охороні конституції мали генеральна старшина, полковники й генеральні радники: «А коли б щось було помічено в ясновельможного гетьмана супротивного, негаційного, шкідливого правам та вольностям військовим, тоді та ж таки генеральна старшина, полковники й генеральні радники матимуть силу вільними голосами чи то приватне, чи коли вкаже на те належна і не відправна потреба, на Раді його вिति про порушення прав та вольностей вітчизняних без применшення і найменшого ушкодження високого рейментарського гонору» (параграф 6 Конституції). Гетьман, в свою чергу: «На такі викази не має вражатися й чинити помсти, а дбатиме такі недовладності справити». Отже, в конституції була закріплена функція конституційного нагляду за справами Гетьмана з боку генеральних старшин, полковників й генеральних радників. Будь-яких санкцій за не виконання цього положення Гетьманом в конституції не передбачалося, що, на нашу думку, пояснюється високою правовою свідомістю, безпрецедентним виконанням положень конституції, традицій і звичаїв Гетьманом і козаками.

Другою Конституцією України стала Конституція Української Народної Республіки, прийнята Центральною Радою 29.04.1918 року. Конституція проголосила Україну са-

мостійною, суверенною, незалежною державою. В ній містилися норми, що стосувалися лише особливого порядку внесення змін до основного закону, відповідальності міністрів і тимчасового обмеження прав і свобод. Створення спеціалізованого органу конституційного контролю не передбачалося. Треба зазначити, що Конституції УНР не судилося бути втіленою у життя, оскільки Центральну Раду УНР було скинуто в день її прийняття. Тимчасовий основний закон Західно-Української Народної Республіки взагалі не містив положень, які б стосувалися правової охорони.

З встановленням більшовицької влади в Україні, у березні 1919-го було прийнято першу Конституцію Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) як формально незалежної держави. Ця Конституція багато в чому була скопійована з Конституції РРФСР 1918 року і пропагувала марксистсько-ленінське вчення про соціалістичну революцію і диктатуру пролетаріату, яка була більше політичним, ніж правовим документом. Декретом Ради народних комісарів УСРР від 14.02.1919 р. «Про суд», прокуратуру як орган конституційного контролю та нагляду було ліквідовано поряд із судовими установами, які існували на території України до встановлення радянської влади. Нагляд за законністю зосереджувався головним чином у Народному комісаріаті юстиції та його місцевих органах - губернських і міських юридичних відділах. Спеціального органу конституційного контролю не було та й не треба було, оскільки конституція була прикриттям для встановлення російської влади в Україні.

Наступним етапом розвитку нашого суспільства стало створення Радянського Союзу. 30.12.1922 р. I З'їзд Рад СРСР прийняв Декларацію і Союзний договір. Наступні Конституції УРСР (1929, 1937, 1978 років) були копіями загальносоюзних конституцій. Усі вони були політичними документами, розроблялися в ідеологічних відділах радянської держави. 27.01.1920 року Всеукраїнський революційний комітет, виконуючи по-

станову Всеросійського ЦВК від 01.06.1919 року, анулював усі декрети і постанови УСРР стосовно військових органів, народного господарства, продовольчої справи, пошти і телеграфів, фінансів, трудового, соціального забезпечення і замінив їх відповідними декретами та постановами Радянської Росії. Україна втрачала будь-які ознаки свого суверенітету. Всі важелі керівництва основними державними установами та управління економікою переходили під контроль Москви. Тому буде доцільніше розглянути правову охорону Конституції СРСР як єдиний акт, що реально діяв не тільки на території України, але й на всіх територіях суб'єктів СРСР.

У СРСР становлення і розвиток системи органів правової охорони конституції було тісно пов'язане з розвитком радянських конституцій. Конституція СРСР 1924 року виключила можливість перевірки на конституційність актів Всесоюзного з'їзду Рад, ЦВК та його Президії, що набули чинності. Відносно них застосовувався тільки попередній конституційний контроль. Президія ЦВК могла відмінити неконституційні акти різних державних органів як загальносоюзних, так і республіканських, за виключенням актів республіканських з'їздів Рад, дію яких можна було тільки призупинити. Остаточне рішення по ним приймав ЦВК СРСР. Подібна система існувала в союзних республіках. Окремі повноваження в області правової охорони конституції також отримав Верховний Суд СРСР. На вимогу Президії ЦВК СРСР він давав висновки про конституційність нормативних актів, а також вносив подання в Президію ЦВК СРСР про припинення або відміну ухвал центральних органів щодо їх неконституційності. У 1933 році діяльність по здійсненню таких функцій перейшла до нового самостійного органу - Прокуратури СРСР [1, с.117-126].

Після прийняття Конституції СРСР 1936 року активність органів правової охорони конституції істотно зменшилася. У разі необхідності Президія Верховної Ради СРСР могла видавати укази з питань невідповідності Конституції СРСР окремих статей Кон-

ституції союзних республік, а також республіканського законодавства загальносоюзному. Хоча декілька таких указів і було видано, найчастіше Президія Верховної Ради СРСР зверталася в органи союзних республік, які добровільно усували виявлені невідповідності. Така структура і діяльність в літературі пояснювалася тим, що в радянській державі не було політичної боротьби, а звідси конституційні порушення не є політичними діями, а технічними помилками, які не можуть викликати складних політичних питань [2, с.112]. Такий підхід, що розглядає появу неконституційних актів як випадковий збій в роботі державного механізму, зберігся майже до розпаду СРСР, а це перешкоджало визнанню питання конституційного контролю і нагляду.

У 1977 р. приймається нова Конституція СРСР, яка встановила фактично необмеженою владу Союзу. Вона не внесла істотних змін до системи органів конституційного контролю, однак закріпила ряд нових моментів, що відносяться до даної сфери. Президія Верховної Ради СРСР наділялася повноваженнями щодо здійснення контролю за дотриманням Конституції СРСР і забезпеченню відповідності конституцій і законів союзних республік Конституції і законам СРСР. Головне становище у правовій охороні належало Верховній Раді СРСР, яка здійснювала функцію конституційного контролю безпосередньо або через створювані ним органи. Особлива роль відводилася постійним комісіям Верховної Ради, які розглядали проекти законів щодо їх відповідності Конституції СРСР. Конституційний контроль парламенту був можливий відносно вже виданих ним же законодавчих актів. У разі невідповідності закону конституції Верховна Рада могла внести зміни або скасувати цей акт. Президія Верховної Ради наділялася правом скасування постанов і розпоряджень Рад Міністрів союзних республік, які не відповідали закону, а також правом тлумачення законів СРСР.

Слід підкреслити, що правова охорона конституції, яка здійснювалася найвищим

органом державної влади, мала загальний характер; це була одна з функцій в довгому переліку повноважень, якими він наділявся. Законодавче регулювання даного виду діяльності було дещо невизначеним. У першу чергу, була відсутня чітка та ясна процедура реалізації даного повноваження. Таким чином, контроль носив додатковий характер до основних функцій Верховної Ради СРСР, був недостатньо глибоким і сильним. Була відсутня чітка процедура конституційного контролю, що заважало ефективно діяти в даній сфері.

До органів правової охорони конституції радянського періоду можна віднести майже всі державні органи, які у своїй повсякденній діяльності в межах своєї компетенції здійснювали правову охорону конституції. Положення Конституції СРСР 1977 р. часто порушувалися. Нормативно-правові акти Ради Міністрів СРСР, численні накази та інструкції міністерств і відомств суперечили конституційним нормам і нормам союзних законів, внаслідок чого змінювались роль і зміст конституційних норм, перекручувався дух конституції. Конституція СРСР 1977 р. була фіктивною, виконувала функцію «юридичної декорації» [3, с.68].

Даючи загальну оцінку конституційному контролю, слід зазначити, що він здійснювався ще в ході підготовки та обговорення правових актів, до їх ухвалення, але конкретна практика свідчить про те, що положення у сфері правової охорони основного закону було незадовільним, конституційний контроль і нагляд практично були відсутні. Положення конституції не дотримувалися і порушувалися - «Основной закон превращался в фикцию, выполнял лицемерную роль внешнего демократического фасада, призванного прикрыть от постороннего взгляда беззаконие и произвол эпохи культа личности, волюнтаризма и застоя» [4].

На практиці не конституція, а партійні рішення мали характер основного закону країни. І саме їх захист був найважливішою метою конституційного нагляду. Якщо говорити про союзні і автономні республіки, то потріб-

но відзначити, що їх система найвищих органів державної влади повністю відповідала системі союзних органів. Аналогічна система була і відносно органів конституційного контролю. Отже, і система правової охорони конституції в Українській РСР була організована на тих же засадах, що і система правової охорони Конституції СРСР.

Наприкінці 80-х років у Радянському Союзі створюється цілком нова система органів правової охорони Конституції: 1) З'їзд народних депутатів СРСР; 2) Верховна Рада СРСР; 3) Президія Верховної Ради СРСР; 4) Президент СРСР; 5) спеціалізований орган правової охорони Конституції - Комітет конституційного нагляду. Остаточне створення Конституційного Суду СРСР так і не відбулося у зв'язку з розпадом Радянського Союзу. Але, можна, стверджувати, що це дало поштовх для створення Конституційних судів на територіях колишніх радянських республік.

Новим етапом розвитку історії, держави і правової охорони України стало проголошення незалежності України. 16.07.1990 року Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України.

Відповідно до Закону УРСР «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) УРСР» від 19.06.1991 р. [5], Верховна Рада УРСР наділялася правом скасовувати акти Президії Верховної Ради УРСР, Кабінету Міністрів УРСР, Уряду Кримської АРСР; призупиняти дію актів Кабінету Міністрів СРСР та підвідомчих їй органів на території України, якщо вони суперечать Конституції та законам УРСР з одночасною постановкою питання перед Кабінетом Міністрів СРСР чи Верховною Радою СРСР про скасування таких актів. Відповідно до цих змін, Президент УРСР, як вища посадова особа, глава виконавчої влади і гарант дотримання Конституції УРСР, наділявся правом відкладного вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою УРСР, правом скасовувати акти Кабінету Міністрів УРСР, Уряду Кримської АРСР, акти Міністерств УРСР, інших, підвідомчих йому органів, ви-

конавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів. Закріплювався механізм відповідальності президента, який проявлявся у можливості його відсторонення з посади Верховною Радою України за висновком Конституційного Суду України на підставі порушення президентом Конституції та законів України.

Україна пішла дещо іншим шляхом запровадження інституту конституційного контролю. Згідно з Законом УРСР «Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 24.10.1990 р. [6] передбачалося створення Конституційного Суду УРСР, склад якого повинна була обирати Верховна Рада УРСР. Порядок створення, організація діяльності та повноваження Конституційного Суду УРСР визначалися Законом України «Про Конституційний Суд України» від 03.06.1992 р. [7], відповідно до якого Конституційний Суд визначався як незалежний орган у системі судової влади. Його завданням було забезпечення відповідності законів, інших нормативних актів законодавчої та виконавчої влади Конституції України, охорони прав і свобод людини і громадянина. Конституційний Суд здійснював попередній і наступний конституційний контроль шляхом встановлення невідповідності Конституції діючих, а також прийнятих, але таких, що не вступили в силу законів та інших актів Верховної Ради, указів і розпоряджень Президента України, постанов Президії Верховної Ради України, законів та інших актів Верховної Ради Республіки Крим та її Президії, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України і Ради Міністрів Республіки Крим, а також міжнародних договорів, що були подані на розгляд Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість. Треба зазначити, що Конституційний Суд України, так і не почав діяти, оскільки парламент не зміг обрати необхідну кількість суддів, хоча і був обраний Голова Конституційного Суду – Л.П. Юзьков. Тому фактично забезпечення правової охорони Конституції було покладено на Верховну Раду України та Президента України.

14.02.1992 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» [8], відповідно до якого Верховна Рада наділялася правом вето на укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України у випадку невідповідності їх Конституції і законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України за висновком про їх конституційність та законність. Президент України отримав право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, якщо вони суперечили Конституції чи законам України, або указам Президента. Крім цього він мав право ініціювати перед Верховною Радою України припинення повноважень місцевих Рад народних депутатів у випадку порушення ними Конституції та законів України.

Таким чином, в умовах, коли Конституційний Суд України реально не працював, основними суб'єктами правової охорони конституції в Україні до 1996 року залишались Верховна Рада України та Президент України.

Прийняття Конституції України було визнане головною подією 1996 року у сфері європейського конституційного права. Відповідно до неї Конституційний Суд було визнано як єдиний у державі орган конституційної юрисдикції, змінено порядок формування Конституційного Суду, його компетенцію. Так, вже 16.10.1996 року було прийнято Закон «Про Конституційний Суд України», який деталізував порядок його формування, визначив статус суддів, засади його організації і діяльності. Невдовзі Конституційний Суд України був сформований і розпочав свою діяльність. Він сприйняв основні риси європейської моделі судового конституційного контролю.

Водночас нагальні завдання як внутрішньої, так і зовнішньої політики, складні умови глобалізації висувають до систем правової охорони і державної влади нові вимоги. При цьому слід враховувати й ту обставину, що її формування було результатом

складного політичного компромісу, що певним чином позначилось на ефективності державотворчого процесу. Внаслідок цього в Україні ще не вдалося створити належних умов для взаємозв'язку влади і держави з суспільством. Усе це вимагало реформування державної системи з метою залучення громадян та їх об'єднань у державні справи, наближення їх до процесу вироблення і прийняття державних рішень. На це був спрямований прийнятий Верховною Радою України у грудні 2004 року Закон України «Про внесення змін до Конституції України», що набув чинності 01.01.2006 року. Цим законом було посилено статус Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України і водночас послаблено статус Президента. Україна по суті перетворилась у парламентську республіку. Щодо правової охорони, то вона суттєво не змінилася. Президент України, залишаючись гарантом додержання Конституції України, набув права припинення повноважень Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця парламент не сформував коаліцію депутатських фракцій; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано його персональний склад. Водночас залишається право припинити повноваження Верховної Ради України протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, а також втратив право скасовувати акти Кабінету Міністрів України і набуває повноваження щодо зупинення дії актів уряду з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. До функцій Прокуратури України щодо правової охорони Конституції України додали нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. Повноваження щодо правової охорони Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, а також Конституційного Суду України як спеціалізованого державного органу

правової охорони не змінилися.

Таким чином, можна стверджувати, що Україна має своєрідну історію становлення інституту правової охорони конституції, який увібрав в себе не тільки основні риси європейської моделі судового конституційного контролю, а й всієї системи правової охорони світу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Логунова Т. А. Дискуссия о конституционном надзоре в отечественной юридической литературе во второй половине 20-х годов / Т. А. Логунова // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сборник статей. - Ч. 4. – Томск : ТГУ, 2000. – С. 117-126.
2. Дябло В. К. Судебная охрана Конституции в буржуазных государствах и в Союзе ССР / В. К. Дябло. - М. : Юрид. издат., 1928. - 118 с.
3. Шульженко Ю. Л. Конституционный

контроль в России / Ю. Л. Шульженко. - М. : ИГЛ РАН, 1996. -175 с.

4. Доклад Керимова Д. А. на Втором Съезде народных депутатов СССР «О проекте Закона о конституционном надзоре в СССР» // Правда. – 22.12.1989. - № 308.

5. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону УРСР)» : від 19.06.1991 р., № 35 // ВВР УРСР. - 1991. - Ст. 467.

6. Закон України «Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР» : від 24.10.1990 р., № 45 // ВВР УРСР. - 1990. - Ст. 606.

7. Закон України «Про Конституційний Суд України» : від 03.06.1992 р., № 33 // ВВР України. - 1992. - Ст. 471.

8. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» : від 14.02.1992 р., № 20 // ВВР України. - 1992. - Ст. 271.

Корейба І. В. Історія становлення правової охорони конституції в Україні / І. В. Корейба // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 235-240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08kivkvv.pdf>

Детально розглянуто історичні періоди розвитку правової охорони конституції: перший період - з 1710 р. по 1991 р.; другий - з 1991 р. і до 2004 р. (прийняття змін до Конституції України). Аналізуються межі повноважень органів правової охорони та ефективність функціонування правової охорони у кожному історичному періоді.

Корейба І.В. История становления правовой охраны конституции в Украине

Детально рассмотрены исторические периоды развития правовой охраны конституции: первый период - с 1710 г. по 1991 г.; второй - с 1991 г. и до 2004 г. (принятие изменений к Конституции Украины). Анализируются пределы полномочий органов правовой охраны и эффективность функционирования правовой охраны в каждом историческом периоде.

Korejba I.V. History of Becoming of a Right Protection of the Constitution in Ukraine

The historical periods of development of legal safeguard of constitution are considered in detail: first period - from 1710 year to 1991 year; second - from 1991 year and to 2004 year (acceptance of changes to Constitution of Ukraine). The limits of plenary powers of organs of legal safeguard and efficiency of functioning of legal safeguard are analyzed in every historical period.