

ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне
періодичне видання

Виходить шість разів на рік

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія КБ № 2444

Засновник:
Конституційний Суд України

Адреса: 01033, Київ-33
вул. Жилянська, 14

Видавець:
Юридична інформаційна
компанія — «Юрінком Інтер»
Шеф-редактор **В. Ковальський**

Адреса: 04209, м. Київ-209
вул. Героїв Дніпра, 31-б

Редакційна рада:

В. Німченко — голова
М. Козюбра
М. Костицький
П. Мартиненко
О. Мироненко
В. Тихий
Л. Чубар
В. Шаповал
С. Яценко

Відповідальний секретар —
Г. Сурначова

Тел. 238-11-54
238-11-55

4'2004



**ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ
НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

В. Тихий. Замах на злочин 91

ПРАВА ТА ОСНОВНІ СВОБОДИ ЛЮДИНИ

В. Пшеничний. Конституційні засади реформування кримінального законодавства України в сфері обігу наркотичних засобів (системно-порівняльний аспект)..... 95

РЕЦЕНЗІЇ

В. Тихий, М. Панов. Звільнення від кримінальної відповідальності 99

**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
(квітень–червень 2004 року)..... 101**

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням
56 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення абзацу другого частини першої статті 39
Закону України «Про вищу освіту»
(справа про граничний вік кандидата
на посаду керівника вищого навчального закладу)

м. Київ
7 липня 2004 року
№ 14-рп/2004

Справа № 1-14/2004

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Селівона Миколи Федосовича – головуючий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тихого Володимира Павловича – суддя-доповідач,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Оніщука Миколи Васильовича – народного депутата України, першого заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики; представників Верховної Ради України Ситника Костянтина Меркурійовича – народного депутата України, голови підкомітету з питань науки і інноваційної діяльності Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Президента України Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року № 2984-III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 20, ст. 134).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 56 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту».

Заслухавши суддю-доповідача Тихого В. П., пояснення Оніщука М. В., Ситника К. М., Селіванова А. О., Носова В. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 56 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про визнання неконституційним положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (далі – Закон), яким встановлено, що граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не може перевищувати шістьдесят п'ять років.

Народні депутати України вважають, що зазначене положення суперечить частині першої статті 24 Конституції України, згідно з якою громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Твердження щодо неконституційності цього положення Закону народні депутати України обґрунтовують тим, що відповідно до частини другої статті 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. На думку суб'єкта права на конституційне подання, вік громадянина слід відносити до інших ознак, за якими не може бути встановлено обмежень його прав та свобод.

2. Президент України в листі до Конституційного Суду України зазначив, що підтримує конституційне подання народних депутатів України та поділяє наведену в ньому аргументацію.

У листі Голови Верховної Ради України до Конституційного Суду України стверджується, що «конституційний принцип рівності громадян, закріплений у статті 24 Конституції України, не перешкоджає законодавцю при регулюванні правовідносин у галузі праці встановлювати окремі вимоги та обмеження». На його думку, встановлення граничного віку при заміщенні посади керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації за трудовим договором (контрактом) є допустимим, оскільки це обмеження обумовлене специфікою та особливостями виконуваної роботи.

Фахівці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка та Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка зазначають, що оспорюване положення Закону не відповідає Конституції України.

Центр європейського та порівняльного права при Міністерстві юстиції України вважає, що положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону суперечить таким принципам Конституції України, як рівність конституційних прав і свобод, рівність усіх перед законом, недискримінація, а також міжнародним документам і практиці Європейського суду з прав людини.

3. У процесі розгляду справи на пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання, Президента України, Верховної Ради України підтримали відповідно позиції тих, кого вони представляли.

4. Конституційний Суд України, вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, виходить з такого.

4.1. Згідно зі статтею 43 Конституції України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (частина перша); держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності (частина друга).

Свобода праці передбачає можливість особи займатися чи не займатися працею, а якщо займатися, то вільно її обирати, забезпечення кожному без дискримінації вступати у трудові відносини для реалізації своїх здібностей. За своєю природою право на працю є невідчужуваним і по суті означає забезпечення саме рівних можливостей кожному для його реалізації.

Реалізація права громадянина на працю здійснюється шляхом укладення ним трудового договору і виконання кола обов'язків за своєю спеціальністю, кваліфікацією або посадою, яка передбачається структурою і штатним розписом підприємства, установи чи організації.

Конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності.

Так, з урахуванням особливого (специфічного) характеру діяльності законодавством України встановлено певні відмінності, зокрема граничні вікові обмеження на зайняття посад, щодо державних службовців (працівників правоохоронних органів), військовослужбовців, працівників, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування, тощо.

Конституційний Суд України у Рішенні від 18 квітня 2000 року № 5-рп/2000 (справа про віковий ценз) зазначив, що Конституція України встановлює відповідні кваліфікаційні вимоги до претендентів на певні державні посади; нерідко такі вимоги до окремих категорій державних службовців встановлюються відповідними законами України (пункт 2 мотивувальної частини).

Однак мета встановлення певних відмінностей (вимог) у правовому статусі працівників повинна бути істотною, а самі відмінності (вимоги), що переслідують таку мету, мають відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими. У протилежному разі встановлення обмежень на зайняття посади означало б дискримінацію.

Наведене тлумачення положень статті 43 Конституції України відповідає міжнародно-правовим актам. Так, згідно з Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права 1966 року держава може встановлювати тільки такі обмеження цих прав, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це є сумісним з природою зазначених прав, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві (стаття 4).

4.2. Керівники вищих навчальних закладів третього та четвертого рівнів акредитації не належать до державних службовців (працівників правоохоронних органів), військовослужбовців, якщо інше не встановлено законодавством України.

Ні положення Закону, ні позиції органів державної влади щодо встановленого граничного – шістдесятип'ятирічного – віку для кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не дають змоги визначити мету встановлення такого обмеження. Але при будь-яких можливих цілях, які можуть впливати із Закону, встановлене обмеження не може бути визнане виправданим, обґрунтованим та справедливим. Принаймні є менш обтяжливі шляхи досягнення цих цілей, ніж автоматичне безпідставне позбавлення громадян можливості

брати участь у балотуванні на посаду керівника вищого навчального закладу при досягненні шістдесятип'ятирічного віку.

Оспорюване положення Закону позбавляє можливості осіб, які досягли шістдесятип'ятирічного віку, балотуватися на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації без врахування їх здібностей, досвіду, рівня наукової кваліфікації, зокрема наявності наукового ступеня доктора або кандидата наук, вченого звання професора, науково-творчого потенціалу, авторитету в середовищі науково-педагогічної громадськості, ділових та інших якостей, стану здоров'я тощо.

Такий висновок узгоджується з Рекомендацією 1980 року № 162 Міжнародної організації праці щодо літніх працівників, згідно з якою літні працівники без дискримінації за віком повинні користуватися рівністю можливостей та ставлення нарівні з іншими працівниками, зокрема, стосовно доступу, з урахуванням їхніх особистих здібностей, досвіду та кваліфікації, до роботи за їхнім вибором як у державному, так і в приватному секторах; однак у виняткових випадках можуть встановлюватися вікові обмеження з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи (параграф 5).

4.3. Управлінські (адміністративні) функції керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації, закріплені в Законі, нерозривно пов'язані з його науково-педагогічною діяльністю в цьому закладі. Вищий навчальний заклад визначено в Законі як освітній, освітньо-науковий заклад, який забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність (абзац дванадцятий статті 1). Одними з головних завдань вищого навчального закладу є здійснення, крім освітньої, наукової і науково-технічної діяльності, підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів та їх атестація в акредитованих вищих навчальних закладах третього та четвертого рівнів акредитації тощо (частина друга статті 22 Закону). Посада керівника вищого навчального закладу третього та четвертого рівнів акредитації – одна з основних посад науково-педагогічних працівників цих закладів (частина перша статті 32, частина друга статті 48 Закону, стаття 22² Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність»).

Науково-педагогічні працівники є учасниками навчально-виховного процесу у вищих навчальних закладах (абзац другий статті 46 Закону) і визначені як вчені, які за основним місцем роботи професійно займаються педагогічною та науковою або науково-технічною діяльністю у вищих навчальних закладах третього та четвертого рівнів акредитації (частина друга статті 47 Закону, абзац десятий статті 1 Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність»).

Для науково-педагогічних працівників, крім керівників вищих навчальних закладів третього та четвертого рівнів акредитації і керівників факультетів цих закладів, граничних вікових обмежень Законом не встановлено.

Але робота керівників вищих навчальних закладів третього та четвертого рівнів акредитації, як і всіх інших науково-педагогічних працівників, незалежно від посад, які вони займають, не обумовлена особливими вимогами, умовами або правилами професійної діяльності, які б слугували об'єктивним обґрунтуванням встановлення вікових обмежень для її виконання.

Оспорюване положення Закону ставить громадян, які однаковою мірою відповідають вимогам професійної правосуб'єктності, у нерівні правові умови щодо зайняття посади керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації за ознакою віку і таким чином фактично обмежує встановлені Основним Законом України гарантії рівних можливостей реалізації конституційного права громадян на працю.

Отже, викладене свідчить, що вікове обмеження для кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не ґрунтується на спеціальних вимогах до праці на цій посаді, і оспорювана норма є дискримінаційною щодо реалізації права на працю, а тому суперечить положенням частин першої, другої статті 43, частин першої, другої статті 24 Конституції України.

4.4. Одним із принципів управління вищим навчальним закладом є його автономія та самоврядування, які реалізуються відповідно до законодавства і передбачають право самостійно визначати форми навчання, форми та види організації навчального процесу, приймати на роботу педагогічних, науково-педагогічних та інших працівників тощо (частини перша, друга статті 29 Закону). Встановлений нормою Закону граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації обмежує автономію та самоврядування вищих навчальних закладів стосовно добору і розстановки кадрів.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону має бути визнане таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 61, 63, 65, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року № 2984-III, відповідно до якого граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не може перевищувати шістьдесят п'ять років.

2. Положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту», визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шаповала В. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення абзацу другого частини першої статті 39
Закону України «Про вищу освіту»
(справа про граничний вік кандидата
на посаду керівника вищого навчального закладу)**

1. Згідно з пунктом 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу (далі – Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту». Відповідно до цього положення граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не може перевищувати шістьдесят п'ять років.

На мою думку, висновок, що становить змістову основу Рішення, є хибним, адже суперечить загально визнаним підходам у праворозумінні. Важливо й те, що згадуваний висновок не узгоджується з позиціями Конституційного Суду України, сформульованими раніше. Більше того, він чи не демонстративно обгрунтований доцільністю, що неприпустимо з огляду на природу явища конституційної юрисдикції.

2. У мотивувальній частині Рішення зазначено, що «вікове обмеження для кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не ґрунтується на спеціальних вимогах до праці на цій посаді, і оспорювана норма є дискримінаційною щодо реалізації права на працю, а тому суперечить положенням частин першої, другої статті 43, частин першої, другої статті 24 Конституції України» (абзац шостий підпункту 4.3).

Дійсно, в статті 43 Конституції України, зокрема, зафіксовано право кожного на працю, що «включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується» (частина перша), і встановлені у загальному вигляді державні гарантії реалізації права на працю (частина друга).

Однак право на працю не означає право на посаду або право на участь у конкурсі на заміщення посади (в даному випадку – керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації). Робота на посаді керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації не є працею, яку індивід «вільно обирає», а держава має його нею забезпечити. Це робота не для кожного індивіда, а лише для тих, хто відповідає встановленим законом вимогам. Прикметно, що частина цих вимог (наявність вченого звання професора, наукового ступеня доктора або кандидата наук і стажу науково-педагогічної діяльності) не передбачена для кандидата навіть на посаду керівника вищого навчального закладу першого або другого рівня акредитації.

Отже, в статті 43 Конституції України, а також в інших конституційних положеннях не встановлено право на участь у конкурсі на заміщення відповідної посади. Таке право і порядок його реалізації визначені у статті 39 Закону України «Про вищу освіту». Воно не є основним (конституційним) правом і може бути обмежене (зумовлене)

на рівні закону. Тому посилання в Рішенні на частини першу, другу статті 43 Конституції України треба вважати щонайменше некоректним.

Не менш некоректним є посилання в Рішенні на частину першу статті 24 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Аксиомою сучасного праворозуміння є те, що зміст правового регулювання стосовно встановлення різних статусів індивіда не може бути однаковим (рівним). Інакше виникне стан, за якого буде унеможливлено існування різних статусів, адже будь-хто (за межами положень Конституції України) вимагатиме «рівності» прав щодо зайняття конкретних посад або взагалі набуття конкретних статусів. Наприклад, за логікою Рішення можна стверджувати, що вимога (умова) наявності вченого звання і наукового ступеня для кандидата на посаду керівника відповідного навчального закладу є такою, що не відповідає частині першій статті 24 Конституції України.

Тим самим немає підстав вважати, що оспорюване положення Закону України «Про вищу освіту» суперечить частині першій статті 24, частинам першій, другій статті 43 Конституції України.

3. Як зазначалося, в абзаці шостому підпункту 4.3 мотивувальної частини Рішення положення щодо граничного віку кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації характеризує як дискримінаційне. Можна припустити, що саме з такою «дискримінаційністю» пов'язане посилання в Рішенні на частину другу статті 24 Конституції України.

Згідно з частиною другою статті 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Така ознака, як вік, у переліку, що його містить зазначене положення, відсутня, і це цілком логічно й виправдано. Логічним і виправданим є невіднесення віку до «інших ознак», згадуваних у наведеному положенні.

Вікові категорії людей, що відповідають віковим періодам, з яких складається людське життя, постійно трансформуються за особистим складом. Індивіди послідовно переходять з однієї категорії в іншу, втрачаючи при цьому певні, встановлені для осіб даного віку, права і привілеї і позбавляючись відповідних обмежень у правах. Водночас індивіди набувають інших прав та привілеїв, підпадають під дію нових обмежень у правах, визначених для відповідної вікової категорії. Очевидно, що встановлення привілеїв чи обмежень залежно від віку є звичайною нормативно-правовою практикою і не може вважатися порушенням принципу правової рівності індивідів. Інакше буде zdeформовано не тільки праворозуміння, а в перспективі – й правотворчість.

У контексті цього треба сприймати, зокрема, порядок призначення пенсії науковим (науково-педагогічним) працівникам відповідно до статті 24 Закону України «Про наукову і науково технічну діяльність». Так, пенсія призначається за умови звернення за її призначенням та звільнення з посади наукового (науково-педагогічного) працівника, який після призначення пенсії може працювати за контрактом. До категорії таких працівників об'єктивно віднесені керівники вищих навчальних закладів. До того ж у частині першій цієї ж статті прямо визначено мету відповідного пенсійного забезпечення: «Держава встановлює для наукових (науково-педагогічних) працівників, які мають необхідний стаж наукової роботи, пенсії на рівні, що забезпечує престижність наукової праці та стимулює систематичне оновлення наукових кадрів».

Недискримінаційність вимог щодо віку була визнана в Рішенні Конституційного Суду України у справі про віковий ценз від 18 квітня 2000 року. В ньому, зокрема, йшлося про те, що «встановлення Конституцією України та законами України певних кваліфікаційних вимог не порушує конституційного принципу рівності (стаття 24), адже всі громадяни, які відповідають конкретним кваліфікаційним вимогам, мають право займати відповідні посади» (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини). Ще більш категоричною виглядає позиція, за якою «критерієм у законодавчому встановленні кваліфікаційних вимог до віку є доцільність» (абзац шостий цього самого пункту).

У Рішенні є загальна згадка про Рішення у справі про віковий ценз, але останнє без будь-яких пояснень пов'язується лише зі статусом державних службовців. Такий підхід нагадає відому латинську сентенцію *Quod non decet bovem, decet Jovem* і з позицій сучасних праворозуміння, правотворчості і правозастосування не може бути коментований.

Спроби посилити «аргументацію» Рішення посиланнями на міжнародні акти є неадекватними. По-перше, Конституція України не встановлює принципу примата міжнародних договорів або міжнародного права загалом. У разі невідповідності, наприклад, законів України міжнародним договорам України може йтися лише про їх колізійність, а встановлення такої колізійності є, по суті, питанням законності і не віднесене до повноважень Конституційного Суду України. По-друге, ніякої колізійності між оспорюваним положенням Закону України «Про вищу освіту» і відповідними міжнародними актами не існує. Більше того, у статті 1 Конвенції Міжнародної Організації Праці про дискримінацію в галузі праці та занять (набула чинності 15 червня 1960 року) встановлено, що «будь-яке розрізнення, недопущення або перевага відносно певної роботи, що ґрунтується на її специфічних вимогах, дискримінацією не вважається» (МОП. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною Організацією Праці. 1919–1964. Том I. – Женева, 1999. – С. 648).

Отже, немає підстав вважати, що оспорюване положення Закону України «Про вищу освіту» суперечить частині другій статті 24 Конституції України.

Загальний висновок: Рішення ґрунтується виключно на критеріях доцільності, про що свідчить сам виклад багатьох положень його мотивувальної частини (насамперед абзац сьомий підпункту 4.1, абзаци другий, третій підпункту 4.2, абзаци третій, четвертий підпункту 4.3). У такий спосіб фактично відбулася підміна «законодавця» (за формулюванням Рішення), який єдиний уповноважений визначати вимоги (умови) до кандидата, зокрема, на посаду керівника вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації.

Суддя Конституційного Суду України

В. Шаповал

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

КОНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ¹

В. Шаповал,
доктор юридичних наук, професор

Найбільш загальною засадою організації і здійснення державної влади є принцип народного суверенітету, який зафіксований у переважній більшості основних законів і по суті має універсальне значення. Зокрема, в Конституції України ідея народного суверенітету відображена змістом положення частини другої статті 5, де встановлено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Як зазначалось, сучасне трактування ідеї народного суверенітету було запропоноване, насамперед, Ж. Ж. Руссо, котрий виходив з так званого суспільного договору і визнавав існування «загальної волі», або волі народу. Цій волі мислитель надавав вихідного значення і вважав її першоосновою ухвалення владних рішень. І сьогодні ідея народного суверенітету, яка відіграла видатну роль у державно-правових перетвореннях, розглядається як своєрідний постулат, що передбачає народовладдя.

Дійсність свідчить, що конституційне закріплення ідеї народного суверенітету зумовлює запровадження певних механізмів її реалізації (способів та засобів організації і здійснення державної влади), які охоплюються поняттями безпосередньої демократії і представницької демократії. Згадувані поняття були визначені у XVIII–XIX століттях на ґрунті ідей, які становлять основу теорії і практики конституціоналізму, передусім ідеї народного суверенітету. Узагальнено безпосередня демократія – це здійснення самим народом (виборчим корпусом) чи його визначеною частиною влади шляхом відповідних голосувань або шляхом формулювання та підтримки пропозицій (ініціатив), унаслідок реалізації яких представницьким органом влади або безпосередньо народом можуть бути ухвалені певні рішення. Характер і зміст цих рішень є різними і значною мірою зумовлюють відмінності у формах безпосередньої демократії. Представницька демократія – це здійснення влади обраними представниками народу, котрі функціонують або колегіально як органи, або як посадові особи. Вважається, що такі посадові особи мають представницький мандат, який співвідноситься, передусім, з прямими виборами. Тим самим прямі вибори, які є формою безпосередньої демократії, поєднуються з представницькою демократією. З наведеного поняття представницької демократії походить поняття представницького органу влади. Саме зазначена виборність є однією з ознак такого органу. Іншою ознакою, яка зумовлює особливості роботи представницького органу, є його колегіальність.

Однак політичне представництво народу в теорії конституційного права не завжди ототожнюється винятково з сучасним виборним представництвом, яке за визначенням є народним представництвом. Існує також підхід, згідно з яким представництво народу здійснюють усі державні органи і посадові особи, незалежно від способів формування і заміщення. Такий підхід ґрунтується на тому, що за будь-яких умов представники народу реалізують визначені конституцією або законами повноваження, а

¹ Ця стаття продовжує цикл публікацій з проблематики теорії конституційного права. (Див. «Вісник Конституційного Суду України». – 2002. – № 5–6, 2003. – № 1–6, 2004. – № 1–3).

не нібито надані їм доручення (мандат). Ще в XIX столітті багато авторів акцентували на відмінностях виборного політичного представництва народу від представництва за цивільним правом. Інші взагалі не пов'язували представницький мандат з виборами і стверджували, що він наявний у кожного носія державної влади у зв'язку з його статусом. Прикметно, що згадуваною частиною другою статті 5 Конституції України визначено: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Цим приписом, по-перше, розмежовано безпосередню демократію і представницьку демократію і, по-друге, по суті, визнано, що всі (а не тільки виборні) органи державної влади та органи місцевого самоврядування віднесені до «інструментів» народовладдя.

Важливим є те, що виборне політичне представництво виникло історично і еволюціонувало. Спочатку його формою було групове представництво, яке існувало за умов станово-представницької монархії і відображало особливості відповідного періоду історії феодального суспільства. Розвиток європейських станово-представницьких установ, як правило, пов'язують з XIII–XV століттями, а їх занепад – з періодом абсолютної монархії. Станове представництво ґрунтувалося на поділі суспільства фактично за класовими критеріями. При цьому виборним можна було вважати тільки представництво від «третього стану» – верхніх прошарків городян, а згодом і селянства. Своєрідна «реінкарнація» групового політичного представництва відбулася у другій половині XIX – на початку XX століть уже за умов парламентаризму, який асоціюють з народним представництвом. У теорії конституційного права групове політичне представництво визначають як реальне, або як представництво інтересів. Існують й інші його назви – корпоративне, куріальне представництво.

У XX столітті концепції групового політичного представництва певний час пов'язували з теорією корпоративної держави, спроби реалізувати яку в період між світовими війнами були здійснені в Італії та Іспанії. Відповідні ідеї знайшли відбиток і в практиці функціонування представницьких органів влади в деяких так званих соціалістичних країнах (Югославія). Однак завжди виникали питання стосовно загальної природи і конкретних проявів групового політичного (реального) представництва: чому представлені саме певні інтереси, за якими критеріями виборці угруповані за інтересами і на яких підставах визначена пропорція представництва різних інтересів. До того ж реальне представництво, по суті, деформує принцип народного суверенітету, за яким влада належить усьому народу, а не різним або окремим групам. Не відповідає воно і призначенню сучасної держави, яка не може бути пов'язана із здійсненням тільки частини інтересів, що виявляються у суспільно-політичному бутті.

Тому реальне представництво не набуло поширення у практиці парламентаризму, хоча існують певні винятки. Так, у Словенії державна рада визначена «органом представництва носіїв соціальних, економічних, професійних і місцевих інтересів» (стаття 96 Конституції). До складу цього органу в різній кількості входять обрані у різні ж способи представники конституційно визначених професій і занять. В Ірландії більшість членів верхньої палати парламенту сенату обираються шляхом прямих виборів. Згідно із статтею 18 Конституції цієї держави такі вибори відбуваються за різними списками кандидатів, що «володіють знаннями і практичним досвідом у визначених професіях та діяльності». Відповідні професії та діяльність також встановлені на конституційному рівні, а кількість представників, що обираються за списками, є різною. Ідеї групового політичного представництва реалізовані також в окремих країнах, що розвиваються.

Разом з тим існує проблема щодо узгодженості з ідеєю народного суверенітету сучасного виборного представництва (народного представництва). Найбільш послідовно зазначена ідея реалізується в тих випадках, коли передбачено голосування всього виборчого корпусу (народу) для вирішення конкретного питання чи питань на загальнонаціональному референдумі або для обрання глави держави (президента) на загальнонаціональних виборах. За таких умов голосування є єдиним і цілісним вотумом не тільки за учасниками, а й за наслідками. Така єдність і цілісність, як правило, від-

сутня за умов виборів представницьких органів влади, зокрема парламентських виборів. На відповідних виборах виборчий корпус фактично поділяється, і обраними за результатами голосування різних виборців будуть різні члени представницького органу (органів). З цього нібито виникає проблема наявності у членів (депутатів) загальнонаціональних представницьких органів влади загальнонаціонального ж мандата. Ця проблема може бути розв'язана шляхом проведення виборів до таких органів за пропорційною виборчою системою в одному загальнонаціональному окрузі. Проте подібний порядок проведення виборів з різних причин широко не застосовується.

Згадувані проблеми намагаються розв'язати і за допомогою певних теоретичних конструкцій. На початку ХХ століття була сформульована теза, згідно з якою виборці в окремому окрузі за результатами голосування тільки пропонують свого обранця (обранців) народу, уособленому парламентом. Останній затверджує такого обранця як депутата, що забезпечує його мандату загальнонаціональний характер. Звідси, зокрема, перевірка парламентом мандатів його новообраних членів. Іноді стверджували, що голосування виборців в окремому окрузі відбувається за особливим уповноваженням усього народу або від його імені. Пропонувалися й інші конструкції з метою поєднати практику проведення виборів до загальнонаціональних представницьких органів влади та їх результати з ідеєю народного суверенітету і з концепцією загальнонаціонального мандата членів цих органів. Проте усі вони тією чи іншою мірою не узгоджуються з визначенням права голосувати на виборах як права індивіда (громадянина). Суперечність, що виникає у зв'язку з цим, можна вважати ключовою у теорії й практиці сучасного конституціоналізму. Намагання її усунути призводять, по суті, до відходу від догми народного суверенітету.

Між явищами безпосередньої демократії і представницької демократії існують різноманітні взаємозв'язки, що історично розвивалися. Вони виникли ще за античних часів, причому виборне представництво навіть зовні суттєво відрізнялося від сучасного і слугувало своєрідним додатком до тогочасних форм безпосередньої демократії. Самі ж «вибори» спочатку не були поєднані з голосуванням і звичайно відбувалися способом жеребу. Загалом, здійснення державного владарювання за відповідних часів було досить тісно пов'язане із застосуванням певних історичних форм безпосередньої демократії. Таку роль вони відігравали і на початкових етапах розвитку феодального суспільства. До історичних форм безпосередньої демократії віднесені, зокрема, віча часів Київської Русі, учасники яких не були обраними представниками. Як писав М. С. Грушевський, «представництво не припускалося: кожен (на віче – **В. Ш.**) брав участь сам за себе» (Грушевський М. С. Нарис історії Київської землі від смерті Ярослава до кінця XIV сторіччя. – К., 1991. – С. 311). При цьому деякі сучасні автори пов'язують віче з передісторією вітчизняного парламентаризму, що є концептуально неправильним з огляду на історично зумовлені відмінності між безпосередньою демократією і представницькою демократією.

У процесі розвитку феодального суспільства застосування вічевих та інших подібних форм безпосередньої демократії поступово зійшло нанівець: ці форми перетворились або у військові шмотри, або у зібрання, де оприлюднювали акти політичного володаря. З іншого боку, за феодальних часів з досвіду реформаторської церкви, яка встановила принцип виборності священників парафіянами, було сприйнято ідею прямих виборів із голосуванням, і окремі тогочасні автори пов'язали цю ідею з пропозиціями щодо формування «верховної влади». Своєрідним унікалом був досвід деяких швейцарських кантонів, де протягом усіх періодів розвитку феодального суспільства зберігалася практика проведення зібрань (зборів) «вільних людей». Нерідко такі зібрання визначають як народні, хоча з огляду на їх історично зумовлений характер більш коректно буде назва «земельний сход» (нім. Landsgemeinde). Земельні сходи мали за призначення вирішувати найважливіші питання, у тому числі здійснювати правосуддя у деяких справах. Вирішення інших питань було віднесено до відання ради кантону, сформованої з елементами виборності.

Інститут земельних сходів на рівні окремих кантонів (суб'єктів федерації) зберігається у сучасній Швейцарії. Земельні сходи, як правило, відбуваються у визначеному місці щорічно і у визначений день, хоча існує практика проведення й надзвичайних сходів за ініціативою ради кантону (представницького органу суб'єкта федерації) або визначеної кількості жителів кантону, які мають статус виборців (народна ініціатива). У більшості випадків питання, які розглядаються на земельних сходах, пропонує рада кантону, проте припускаються пропозиції і з боку груп учасників сходів. В організації і проведенні земельних сходів дотримують різних, історичних за походженням, ритуалів, а їх рішення ухвалюють за результатами голосувань, здійснюваних шляхом підняття рук. Об'єктивно земельні сходи є особливою формою безпосередньої демократії, яка походить із «додержавних» часів. На відміну від інших сучасних форм безпосередньої демократії, земельні сходи характеризуються своєрідною централізацією: їх учасники здійснюють відповідне волевиявлення, перебуваючи в одному місці.

У ряді країн аналогічні за природою зібрання функціонують звичайно на рівні адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня і є інститутом місцевого самоврядування (місцевого управління). Передусім відповідна практика притаманна англомовним країнам: у деяких штатах США зібрання виборців для вирішення місцевих справ регулярно відбуваються на рівні окремих, невеликих за кількістю населення, поселень, які мають статус так званих муніципальних (тобто самоврядних) корпорацій, а у Великобританії – на рівні парафій, що фактично є місцевостями (як одиницями адміністративно-територіального поділу). Статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені загальні збори громадян за місцем проживання, які є «формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення». За радянських часів окремі автори асоціювали названі та інші подібні інститути з окремим поняттям прямої демократії. Це поняття вони вважали відмінним від поняття безпосередньої демократії, яке пов'язували, насамперед, з виборами і референдумом. Проте критерії визначення поняття прямої демократії та його відмінностей є штучними і не відповідають сутності безпосередньої демократії, кожна з форм якої має особливості.

Явища безпосередньої і представницької демократії та взаємозв'язки між ними завершеного смислу набули в нові історичні часи. Теоретичною основою становлення відповідних державно-правових (конституційних) форм є ідеї, запропоновані французькими мислителями XVIII століття. При цьому, хоча вони нерідко заперечували одна одну, це не завадило вибору і поступовому укоріненню у державній практиці найбільш раціональних ідей. Так, Ж. Ж. Руссо вважав, що свобода індивіда (громадянина) існує лише за умов, коли законотворчість здійснює безпосередньо народ. Така роль народу забезпечує свободу, оскільки кожен дає згоду на прийняття конкретних законів і підпадає під дію законів, у прийнятті яких брав участь. Не дивно, що мислитель заперечував вільний мандат обраних представників і взагалі негативно ставився до представницької демократії. На його думку, воля народу («загальна воля») не може бути представлена. Він називав членів представницьких установ «прикажчиками народу», які не можуть ухвалювати остаточні рішення щодо законів. Тому, за Ж. Ж. Руссо, парламенти покликані тільки обговорювати закони, що мають бути затверджені самим народом.

Такі погляди у XVIII столітті об'єктивно мали прогресивний характер, хоча можливості реалізації багатьох з них вже тоді були проблематичними. Звідси ще до початку Великої французької революції Ж. Ж. Руссо мав опонентів, одним з яких був Ш. Монтеск'є. Погляди цього мислителя на виборне політичне представництво були пов'язані з його вченням про розподіл влад. Трактуючи ідею розподілу влад, він стверджував, що за умов свободи законодавча влада повинна належати всьому народові. Однак виходячи з того, що у великих країнах безпосереднє здійснення народом законодавчої влади у прийнятих на той час формах майже неможливе, а в малих країнах пов'язане із значними труднощами, Ш. Монтеск'є пропонував надати функцію законотворчості обраним представникам.

Ідеологом представницької демократії вважається Е. Сійєс, який значну увагу приділив питанням співвідношення її з безпосередньою демократією. Так, на самому початку тієї ж Великої французької революції він стверджував, що участь громадян у «створенні законів» може відбуватися у два способи: безпосередньо або через обраних представників. Безпосередня демократія і представницька демократія розглядалися як фактично рівноцінні щодо здійснення законотворчості. Проте надалі Е. Сійєс віддав перевагу представницькій демократії, посилаючись на історичний розвиток суспільства і держави. На його думку, збільшення населення спричинило відмову від так званих вічевих форм і перехід до обрання представників. З часом причиною відмови від деяких форм безпосередньої демократії він визначив розвиток торгівлі і промисловості. Е. Сійєс вважав, що ускладнення суспільного і державного життя зумовило необхідність доручити здійснення законотворчості належно підготовленим людям. За його твердженням, у тогочасному суспільстві переважна більшість не мала ні достатнього рівня освіти, ні часу («дозвілля») для того, щоб займатися законотворчістю, а тому необхідно для відповідних цілей обирати представників, котрі здатні визначити «загальний інтерес».

Згодом погляди Е. Сійєса щодо представницької демократії набули рис категоричності і він почав надавати їй чи не абсолютного значення. Мислитель зазначав, що, обираючи представників, виборці розширяють сферу своєї свободи так само, як збільшують свою свободу ті, хто користується результатами праці інших. Характерно, що еволюція поглядів Е. Сійєса супроводжувалась посиланнями на народний суверенітет, ідея якого навіть у різні періоди Великої французької революції трактувалась по-різному і надалі, вже у XIX столітті, була фактично зведена до визнання певних принципів (засад) виборчого права, насамперед його загальності і рівності. Проте впродовж усіх років, які співвідносять з цією революцією, авторитетним вважалося трактування цієї ідеї, запропоноване Ж. Ж. Руссо. Як наслідок у Франції були конституційовані деякі нові форми безпосередньої демократії.

У XIX столітті представницька демократія як сукупність певних способів та засобів організації і здійснення державної влади набула у найбільш розвинутих країнах, по суті, домінуючої ролі. Досить умовний виняток становила і становить практика державного владарювання в окремих країнах, де широке застосування різних форм безпосередньої демократії з певних причин було укорінене у період становлення їх сучасної державності або у більш ранні часи (США на рівні штатів і на місцевому рівні, Швейцарія на загальнодержавному рівні і на рівні кантонів). У зв'язку з цим для характеристики владарювання нерідко вживають термін «плебісцитарна демократія». Поширеною є теза, згідно з якою безпосередня демократія як сукупність механізмів реалізації народного суверенітету може бути реальною та ефективною тільки за умов так званого культурного суспільства. У багатьох країнах застосування форм безпосередньої демократії (насамперед референдуму) передбачене у зв'язку з конституційно визначеним порядком (порядками) внесення змін до основного закону. Тим самим засвідчується органічний зв'язок, що існує між концепцією установчої влади і безпосередньою демократією як однією з «іпостасей» народного суверенітету.

Домінуюча роль представницької демократії не заперечує її взаємозв'язків з явищем безпосередньої демократії. При цьому в їх взаємозв'язках зверхність нерідко визнають саме за безпосередньою демократією. На підтвердження такої зверхності посилаються, зокрема, на поширену тезу, згідно з якою референдум про затвердження попередньо схваленого парламентом основного закону або змін до нього забезпечує результатам конституційної нормотворчості найвищу легітимність. Деякі вчені також вважають, що акти, прийняті або затверджені на референдумі, мають вищу юридичну силу порівняно з аналогічними за предметом і об'єктами регулювання актами, прийнятими парламентом. На їх думку, закони парламентські акти можуть бути змінені законами референдними (референдарними) актами, але зворотна послідовність відповідних змін є неприпустимою. На доказ такого висновку наводять зміст приписів законів або навіть конституцій, за якими ухвалені на референдумі рішення можуть бу-

ти скасовані чи змінені тільки способом референдуму. Подібний припис містить стаття 45 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Наведений підхід, по суті, спричиняє протиставлення безпосередньої демократії та референдуму (як однієї з її форм) представницькій демократії. Він позначає своєрідну недовіру виборному політичному представництву, його нібито другорядність і навіть вторинність стосовно безпосереднього здійснення влади її носієм – народом. На політичному рівні референдум нерідко протиставляють парламенту і розглядають як раціональний заміник діяльності органу законодавчої влади чи його верхньої палати або навіть як засіб залучення виборчого корпусу до розв'язання політичних конфліктів, котрі виглядають як конфлікти між різними державними органами. Проте відмінності між законами – референдними актами і законами – парламентськими актами щодо порядку їх прийняття, скасування чи внесення змін зумовлюють реальні відмінності у юридичній силі згадуваних актів тільки тоді, коли це прямо застережено в конституції. Прикметно, що конституції, котрі були прийняті або затверджені на референдумі, нерідко передбачають парламентський порядок (процедуру) внесення до них змін. Важливим є і те, що підхід, за яким безпосередня демократія є зверхньою відносно демократії представницької, у переважній більшості випадків не відповідає змісту конституційного регулювання суспільних відносин. Зокрема, жодного положення, яке засвідчувало б таку зверхність, не знайти в тексті Конституції України.

Не становить винятку зміст частини третьої статті 5 Конституції України, згідно з якою «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Як зазначалось в одній з публікацій циклу («Вісник Конституційного Суду України». – 2003. – № 5. – С. 101), узагальнено конституційний лад – це сукупність (система) правовідносин, закріплених конституцією в цілому, або основоположних правовідносин, спеціально виділених за її змістом. Водночас конституційний лад може бути визначений як сукупність відповідних конституційних положень. З цього випливає, що поняття конституційного ладу в Україні можна трактувати як пов'язане або з усім текстом Конституції України, або тільки з її розділами I, III і XIII. У свою чергу, положення цитованого припису, згідно з яким право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові, можна тлумачити як таке, що або уможливує прийняття нового основного закону на референдумі, або застерігає внесення змін до названих розділів Конституції України на референдумі. Таке застереження узгоджується з частиною першою статті 156 Конституції України.

За будь-яких умов, референдум та інші форми безпосередньої демократії не застосовуються самі по собі або у зв'язку лише з конституційною фіксацією ідеї народного суверенітету. Вони повинні бути легальними способами та засобами організації і здійснення державної влади, тому сфера їх застосування та інші параметри встановлюються конституцією і законами. Поза такими параметрами легальна практика безпосередньої демократії в конкретній країні не існує. Правова регламентація форм безпосередньої демократії, зокрема референдуму, звичайно спрямована на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, зробити їх взаємодоповнюваними, а не конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом. При цьому роль референдуму пов'язана з прийнятою формою державного правління. Багато чого залежить і від характеру політичного режиму, від традицій, пов'язаних з функціонуванням державного механізму, і усієї політичної системи суспільства. В умовах демократичного розвитку суспільства і держави протиріччя та невідповідності між явищами безпосередньої демократії і представницької демократії не виникають, хоча питання щодо їх взаємозв'язків завжди мають практичну значущість.

У наші дні безпосередня демократія і представницька демократія є важливими за об'єктами «сегментами» конституційного регулювання, причому в різних країнах зміст такого регулювання різний. До того ж у багатьох випадках конституційно визначеними є тільки певні форми безпосередньої демократії. Так, згідно з Конституцією

України відповідними формами є вибори і референдум, про що прямо свідчить назва розділу III. Водночас її статтею 69 встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Це означає, що законом можуть бути передбачені й такі форми безпосередньої демократії, про які не йдеться в Конституції України. Проте саме вибори і референдум треба вважати основними формами безпосередньої демократії, адже вони, по-перше, передбачені в усіх (вибори) або у переважній більшості країн (референдум) і тому мають, по суті, загальний характер і, по-друге, уможливають волевиявлення усього виборчого корпусу або його визначеної частини, що означає їх адекватність ідеї народного суверенітету хоча б за зовнішніми ознаками. Суттєвим є те, що вибори і референдум є максимально подібними за порядком організації і проведення, в основу якого покладено реалізацію індивідами права голосу. На виборах це право визнається і як активне виборче право.

Разом з тим між виборами і референдумом існують відмінності. Сучасні вибори як відповідна форма були запроваджені раніше референдуму, і саме з ними генетично пов'язаний принцип загального і рівного виборчого права. З теорії та практики організації і проведення виборів походить низка термінів і понять, які асоціюються і з референдумом (виборче право, виборчий ценз тощо). Принципово відмінним є призначення виборів і референдуму. Вибори слугують формуванню представницьких органів влади і заміщенню деяких посад у державному механізмі. У свою чергу, представницькі органи і виборні посадові особи, як й інші складові державного механізму (механізму здійснення державної влади), уповноважені ухвалювати ті чи інші владні рішення. З іншого боку, референдум звичайно призначений саме для ухвалення владних рішень і не має прямого відношення до представницької демократії.

Як зазначалось, формою безпосередньої демократії є тільки прямі вибори, що зумовлює смисл терміна «вибори», вживаного в даному дослідженні. При цьому йдеться про так звані політичні вибори, або власне вибори. Термін «політичні вибори» і похідні від нього вживали ще у XIX столітті для позначення відповідних процедур, передусім пов'язаних з формуванням парламенту і заміщенням посади (поста) президента. Його використання дозволило відокремити такі процедури від виборчих процедур, що застосовувались і застосовуються в різних «недержавних» сферах суспільного життя (вибори у структурі різних об'єднань громадян, юридичних осіб тощо) або для певних, звичайно організаційних, цілей у структурі окремих державних інститутів (наприклад, вибори голови парламенту). Однак і поняття власне виборів (політичних виборів) має кілька значень. Зокрема, існує поняття непрямих, або багатоступеневих, виборів, яке також пов'язане з комплектацією державного механізму. На відміну від прямих виборів, за умов яких безпосередньо народ обирає представників, наслідком непрямих виборів є обрання народом осіб, які надалі здійснюватимуть остаточний вибір. Звичайно непрямі вибори передбачають два етапи, або два ступеня (два голосування), рідко – три.

Історично непрямі вибори передували прямим. В Європі винятком була тільки Великобританія (Англія), де прямі вибори відбувалися навіть за умов станового представництва. Прикметно, що непрямі вибори національних зборів (парламенту) передбачалися першою Конституцією Франції 1791 року, що не узгоджувалось з багатьма тезами Ж. Ж. Руссо щодо суспільного договору і «загальної волі» як першооснови ухвалення владних рішень. З поширенням ідеї загального і рівного виборчого права непрямі вибори почали поступово втрачати значення як спосіб забезпечення виборного представництва. У самій Франції «пряма подача голосів» була застережена Конституцією 1848 року і надалі залишалася своєрідною константою для виборів до нижньої палати парламенту. Якщо на початку XIX століття під впливом попереднього французького досвіду шляхом непрямих виборів формувалися однопалатні парламенти і нижні палати двопалатних парламентів майже в усіх європейських країнах, то на початок наступного століття для таких цілей вони проводилися тільки в Австрії, Пруссії,

Норвегії, Швеції та Румунії. Непрямий характер зберігали й вибори до верхньої палати в тих країнах, де вона була повністю або частково виборною. У ХІХ столітті непрямыми виборами заміщували посаду (пост) президента у більшості країн Латинської Америки.

Проте непрямі вибори залишаються складовою сучасної державної практики, причому розрізняють два різновиди. За процедурою одного з таких різновидів виборці обирають виборників, спеціально призначених обирати представників (представника). Сьогодні цей різновид непрямих виборів застосовується рідко: одним з прикладів можуть бути вибори президента США. Більш поширеною є практика виборів представників членами виборного ж органу (органів). При цьому повноваження тих, хто здійснює вибір (звичайно, членів палат парламентів і (або) членів місцевих представницьких органів влади), не обмежуються участю у непрямих виборах. Зазначений різновид непрямих виборів є багатоваріантним, і саме відповідні вибори можуть бути триступневими. Наприклад, «схема» непрямих виборів сенаторів у Франції виглядає так: виборці на рівні адміністративно-територіальної одиниці – комуни – обирають членів місцевого представницького органу (перший ступінь), який обирає делегатів (другий ступінь), котрі беруть участь у виборах сенаторів (третій ступінь).

Оцінюючи природу непрямих виборів, багато теоретиків вбачають недоліки у політичному представництві, що забезпечує їх проведення. Зокрема, висловлюються думки, що внаслідок таких виборів не виникає необхідний за смыслом ідеї народного суверенітету політичний зв'язок між виборцями і обраними представниками. Певний виняток можуть становити непрямі вибори, за умов яких виборці обирають спеціальних виборників. Як свідчить досвід тих же виборів президента США, голосуючи за конкретних виборників, виборці звичайно свідомі щодо остаточного вибору останніх. У свою чергу, голосування виборників практично завжди зумовлене позицією виборців, які їх обрали. В інших випадках відмінності між прямими і непрямыми виборами тягнуть відмінності сутнісного характеру у відповідному політичному представництві. Очевидно, що політичне представництво народу як виборне представництво набуває своєрідної завершеності, коли є наслідком прямих виборів: поширеною є теза, за якою представницька природа двопалатного парламенту завжди «забезпечується» його нижньою палатою, формування якої шляхом прямих виборів за умов сучасного парламентаризму не знає винятків. До того ж традиційне визначення представницького органу влади передбачає, що такий орган формується саме шляхом прямих виборів.

Поняття власне виборів (політичних виборів) конкретизується деякими іншими поняттями, наприклад загальних і проміжних виборів. Загальні вибори уможливають участь у відповідному голосуванні всього виборчого корпусу, проміжні – лише його певної частини. Загальними виборами звичайно є прямі вибори, хоча характер загальних можуть мати також непрямі вибори (вибори президента США). Загальні вибори можуть бути загальнонаціональними і місцевими: на перших формується склад загальнонаціонального представницького органу влади (парламент, установчі збори) або заміщується пост президента, на других обираються члени всіх місцевих представницьких органів влади і (або) всі виборні посадові особи, що уповноважені діяти на місцевому рівні. Засобом проміжних виборів заповнюються вакансії, які з різних причин виникають у складі будь-якого представницького органу влади. Іноді розрізняють поняття проміжних і додаткових виборів: проміжні вибори проводяться у встановлений час у зв'язку з передбаченим конституцією або законом переобранням визначеної частини складу представницького органу влади, додаткові вибори слугують заповненню окремих вакансій у складі такого органу, які виникли з різних, нерідко суб'єктивних, причин.

Існують також поняття чергових і позачергових, або дострокових, виборів. Чергові вибори проводяться по закінченні строку повноважень представницького органу влади, частини його складу або виборної посадової особи. У свою чергу, позачергові вибори зумовлені достроковим припиненням повноважень відповідного органу чи посадової особи (наприклад, розпуск парламенту). Позачерговими завжди є додаткові

вибори. Вживається також поняття повторних виборів, якими визнається голосування, що відбувається в разі, коли чергові або позачергові вибори окремого члена представницького органу влади чи конкретної виборної посадової особи визнані, зокрема, недійсними. Проте більш поширеним є термін «повторне голосування», який точніше відображає сутність відповідних виборчих процедур.

Стрижнем теорії і практики виборів, які забезпечують політичне представництво народу, є поняття виборчого права. Відомо, що це поняття має два основних значення. По-перше, виборчим правом є сукупність правових норм, які регулюють порядок організації і проведення, насамперед, прямих виборів як способу комплектації певних складових державного механізму. По-друге, поширене сприйняття виборчого права як права індивіда, котрий має статус виборця або кандидата на виборну посаду, на участь у відповідних виборах. Відмінності у статусах виборця і кандидата на виборну посаду зумовлюють відмінності між правом голосу на виборах, що узагальнено визначається як активне виборче право, і правом балотуватися на виборах, або пасивним виборчим правом. При цьому обидва ці поняття, звичайно, розглядають у взаємозв'язку і асоціюють з явищем саме прямих виборів, хоча про пасивне виборче право іноді також йдеться з приводу організації і проведення непрямих виборів. Але безпосереднього взаємозв'язку між активним виборчим правом і правом балотуватися на непрямих виборах об'єктивно не існує.

Визначення виборчого права як права індивіда походить від змісту ідей, що складають основу теорії конституціоналізму. Зокрема, за часів Великої французької революції була сформульована теза, за якою право голосу на виборах є правом людини, що не має октройованого характеру і тільки констатується державою. Тим самим за правом голосу визнавалась якість природного права і, по суті, заперечувалась можливість встановлення цензів для активного виборчого права. Проте тоді ж у державній практиці отримав відображення підхід, згідно з яким право голосу на виборах належить громадянину в контексті його взаємозв'язків з державою. Згодом право голосу і загалом виборче право почали класифікувати як політичне право, а самих виборців характеризувати як «політичних громадян» (фр. *citoyen politique*). Сукупно голоси (вотуми) «політичних громадян» на виборах вважалися своєрідним еквівалентом волі народу, відповідне вираження якої засвідчувало його суверенітет.

З іншого боку, ще наприкінці XVIII століття фактично у протилежність визначенню виборчого права як права індивіда була висунута теорія виборчого права як соціальної функції. Адепти цієї теорії стверджували, що індивіди голосують на виборах не за реалізацію якогось власного права, а за здійснення суспільного інтересу. Більше того, в основу виборчого права покладений відповідний обов'язок: голосуючи на виборах, індивід вчиняє як представник, котрий діє в інтересах колективу, членом якого він є. Тому визначення порядку організації і проведення виборів та кола учасників виборчого процесу (насамперед виборців) є виключно питанням доцільності, яке вирішується засобами правового регулювання. Ідею виборчого права як обов'язку виборця найбільш послідовно обстоював відомий німецький юрист XIX століття П. Лабанд, який до того ж наголошував, що обраний представник отримує владу не від виборців, а відповідно до закону. За логікою цього автора, вибори представників не є способом безпосереднього делегування владних повноважень, і за їх результатами тільки встановлюється певне коло посадових осіб, уповноважених діяти за законом, звичайно, від імені народу.

Очевидно, що ідеї виборчого права як соціальної функції або як обов'язку виборця не узгоджуються з поглядами на народний суверенітет, сформульованими Ж. Ж. Руссо і розвинутими його прибічниками. Разом з тим ці ідеї певною мірою запроваджені у практику виборів і, як правило, без їх оголошення. Одним із свідчень такого запровадження є те, що в основу законодавчої регламентації виборчих систем (порядку визначення результатів голосування передусім на прямих виборах) покладено критерії доцільності. Ці критерії нерідко мають тільки опосередкований зв'язок з проблематикою виборчого права як права індивіда. Сьогодні зміст виборчих законів так чи інак-

ше відображає різні теорії і підходи до визначення виборчого права. Регулюючи порядок організації і проведення виборів як способу комплектації державного механізму, ці закони становлять найбільш «політичний» фрагмент галузевого, конституційно-правового регулювання, що і є одним з головних чинників відповідного застосування критеріїв доцільності.

Ідея виборчого права як обов'язку виборця отримала відображення у змісті правового регулювання. Уперше обов'язок голосувати на виборах був встановлений наприкінці XIX століття у Бельгії. На сучасному етапі відповідний обов'язок передбачений в Австралії, Бельгії, Греції, Італії, Нідерландах, Туреччині та деяких інших країнах, причому звичайно це здійснено у виборчих законах і лише іноді в конституції. В Австрії і Швейцарії обов'язковий вотум зафіксований на рівні окремих суб'єктів федерації. У більшості випадків обов'язок голосувати визнаний юридичним, і його невиконання призводить до застосування адміністративно-правових санкцій – штрафу або навіть арешту. В Італії такий обов'язок має, по суті, моральний характер, і в разі його невиконання оголошується громадський осуд. Політичний сенс встановлення обов'язку голосувати за всіх часів полягав у тому, щоб ліквідувати абсентеїзм виборців або пом'якшити його наслідки.

Однак визначальним є сприйняття виборчого права саме як права індивіда на участь у прямих виборах: про відповідне право йдеться практично в кожному основному законі. Ключовим елементом трактованого у такий спосіб виборчого права є право голосу. Характерно, що право голосу на всіх виборах звичайно набувається за однакових умов, хоча існують винятки. Так, в Італії віковий ценз стосовно активного виборчого права на виборах до нижньої палати парламенту становить 18, а на виборах до верхньої палати – 25 років.

Право балотуватися на виборах є, по суті, похідним від активного виборчого права. Такий зв'язок зумовлений тим, що, по-перше, наявність у індивіда пасивного виборчого права прямо залежить від наявності у нього активного виборчого права, і це нерідко застерігається в конституції або законах. При цьому активне виборче право сприймається як одне з політичних прав індивіда. Пасивне ж виборче право характеризує статус кандидата на виборну посаду і саму таку посаду: умови набуття цього права є різними і залежать від посади, що заміщується за результатами виборів. По-друге, досягнення цілей, на які спрямована реалізація пасивного виборчого права одних, уможливується реалізацією активного виборчого права інших. По-третє, принцип загального і рівного виборчого права, який покладено в основу організації і проведення виборів як форми безпосередньої демократії, пов'язаний передусім з поняттям активного виборчого права.

У наші дні принцип загального і рівного виборчого права має універсальне значення для організації і проведення, насамперед, прямих виборів, що підтверджується його закріпленням у конституціях і виборчих законах. Водночас нерідко йдеться і про пряме виборче право. Наприклад, згідно з положеннями частини першої статті 71 Конституції України вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Прикметно, що Конституція України, на відміну від більшості інших основних законів, містить окрему структурну частину, присвячену формам безпосередньої демократії, – розділ III «Вибори. Референдум». Вживаний у згадуваній статті термін «пряме виборче право» позначає прямий характер відповідних виборів. Як зазначалось, саме таким виборам кореспондоване загальне і рівне виборче право. Саме ж застереження щодо «прямого виборчого права» унеможливило проведення непрямих виборів до органів державної влади і органів місцевого самоврядування без внесення змін до положень Конституції України, що аналізувались.

Принцип загального і рівного виборчого права поєднує дві взаємопов'язані ідеї, що сформувались історично. За змістом однієї з них – ідеї загального виборчого права – активне виборче право набувається за однакових для всіх індивідів умов, які звичайно характеризуються як виборчі цензи. Виборчі цензи встановлені в конституції, а

якщо це припускається самою конституцією – у виборчих законах. Вони мають бути об'єктивними за природою (віковий ценз, ценз дієздатності) або зумовленими реальними суспільними потребами та відповідно обґрунтованими (ценз осілості, ценз громадянства) і не створювати привілеї або дискримінаційні перепони для окремих індивідів або груп індивідів, кваліфікованих за певними біологічними або, по суті, соціальними ознаками. Поняття виборчих цензів співвідносять і з пасивним виборчим правом. Попри однопредметність цензів щодо активного і пасивного виборчого права і зв'язок між ними, вони є різними за наслідками. За загальним правилом цензи щодо пасивного виборчого права є вищими (більшими) порівняно з аналогічними цензами щодо активного виборчого права. До того ж деякі з цензів, які сприймаються як дискримінаційні щодо активного виборчого права, не вважаються такими при визначенні кандидатів на певні виборні посади (наприклад, освітній ценз).

Ідея загального виборчого права має природно-правове походження. Ще у XVII столітті була сформульована теза, за якою право на владу є таким самим природним правом індивіда, як право на приватну власність. Вперше ідея загального виборчого права була документально зафіксована в народному договорі, оприлюдненому за часів англійської революції. У тому ж XVII столітті загальність права голосу була визнана в окремих північноамериканських колоніях. Її підґрунтя становило укладання кovenantів (англ. covenants), на основі яких функціонували релігійні громади за умов церковної реформації. Члени таких громад у вирішенні громадських справ вважалися рівними. У XVIII столітті ідея загального виборчого права була поєднана з ідеєю народного суверенітету: Ж. Ж. Руссо стверджував, що суверенітет належить народу, але кожному індивіду належить його рівна «частина», яку він може реалізувати шляхом відповідного волевиявлення.

Проте ідея загального виборчого права не отримала підтвердження за змістом конституцій, прийнятих за часів Великої французької революції. Загальнонаціональні представницькі органи влади формувалися на основі так званого цензового виборчого права, тобто з урахуванням дискримінаційних цензів соціального (класового) характеру. До таких цензів насамперед віднесений майновий ценз, одним з різновидів якого фактично є ценз податний, а також освітній ценз та ценз грамотності. Прямий майновий ценз зумовлював наявність у виборця нерухомості, оцінюваної у певну грошову суму, а податний – сплату податків у сумі, не нижче визначеної. Освітній ценз означає вимогу наявності у виборця певного рівня освіти (як правило, початкової), ценз грамотності – вміння читати і писати. Звичайною практикою було запровадження цензів, за якими права голосу на виборах не мали індивіди, котрі користувалися соціальним опікуванням, були найманими слугами, знаходилися під конкурсом (так звані злісні боржники) тощо. Такі цензи виглядають як прихований, або опосередкований, майновий ценз.

Нерідко характер прихованого майнового цензу мав ценз осілості, який зумовлює постійне проживання виборця в межах виборчого округу протягом визначеного строку до виборів. У такий спосіб, по суті, позбавлялися активного виборчого права, наприклад, ті, хто довгий час працював не за місцем постійного проживання. У Великобританії своєрідним замінником прямого майнового цензу був ценз помешкання, за змістом якого виборець повинен був мати у власності або в оренді житло певної вартості. Важливим є те, що практично в усіх основних законах, прийнятих у першій половині XIX століття, право голосу на виборах пов'язувалось з прямим чи опосередкованим майновим цензом або податним цензом. Тоді ж набула поширення теорія виборчої здатності, одним з авторів якої був відомий французький автор Б. Констан. Згідно з цією теорією до участі у виборах здатні лише ті індивіди, які мають матеріальний добробут і належну освіту, що, зокрема, забезпечує їм свободу і незалежність при здійсненні вибору.

Після революційних подій середини XIX століття, які торкнулися більшості європейських країн, почався етап розвитку, охарактеризований поступовою демократизацією виборчого права. При цьому загальне виборче право набуло характеру історично

зумовленої соціальної необхідності. На початок ХХ століття прямий майновий або податний ценз щодо активного виборчого права зберігався тільки в ряді країн, причому в зменшеному розмірі, і тільки в Італії і Португалії застерігався освітній ценз. У багатьох країнах віковий ценз, який раніше становив 25 і навіть більше років, було знижено до 20–21 року. Разом з тим у цей період активне виборче право жінок на парламентських виборах було визнане тільки в Австралії та в деяких штатах США, а на європейських теренах статевий ценз було загалом ліквідовано в Норвегії та Фінляндії. Дискримінаційний характер іноді зберігав ценз осілості: наприклад, в Австрії і Франції він дорівнював трьом рокам проживання в межах виборчого округу, в Іспанії – двом.

Надалі, у ХХ столітті, за винятком окремих країн, були ліквідовані прямий майновий і податний цензи, а також освітній ценз і ценз грамотності. Водночас майже в усіх країнах виборчі права були визнані за жінками, тобто відбулась їх політична (виборча) емансипація. У деяких випадках зберігається ценз осілості щодо права голосу на загальнонаціональних виборах, хоча іноді такий ценз встановлюють де факто, застерігаючи завершення реєстрації виборців за певний час до голосування. Збереження більш-менш обмеженого (до одного року) цензу осілості для місцевих виборів пояснюється особливостями організації і здійснення владарювання на рівні адміністративно-територіальних одиниць, реальною залученістю конкретних виборців, які проживають в їх межах, до вирішення місцевих справ. У ряді європейських країн скасовано ценз громадянства стосовно активного виборчого права передусім на місцевих виборах, що є одним із свідчень інтеграційних процесів. За загальним правилом віковий ценз щодо активного виборчого права на усіх виборах в наші дні дорівнює 18 рокам, причому його зменшення відповідало зміні віку набуття повної дієздатності.

Сучасний аналіз виборів як форми безпосередньої демократії свідчить, що ідея загального виборчого права набула певної завершеності, яку не заперечують об'єктивні за природою або зумовлені реальними суспільними потребами цензи. Не є відповідним запереченням і встановлення в ряді країн можливості позбавлення або обмеження виборчих прав. Звичайно позбавлення або обмеження виборчих прав має тимчасовий характер і може відбуватися у зв'язку з кримінальним покаранням у вигляді позбавлення волі. Позбавлення або обмеження виборчих прав за рішенням суду може бути і не пов'язане з позбавленням волі або взагалі з кримінальним покаранням, але за будь-яких умов воно є санкцією, що застосовується за змістом конституційно-правової відповідальності індивіда (виборця або кандидата на виборну посаду). В Україні позбавлення виборчих прав не передбачено.

Ідея загального виборчого права поєднана з ідеєю рівного виборчого права. За смыслом цієї ідеї виборче право є рівним коли, по-перше, кожному виборцю належить один голос або (з урахуванням особливостей змішаної виборчої системи) однакова з будь-яким іншим виборцем кількість голосів і, по-друге, на виборах до представницьких органів влади голос (голоси) будь-якого виборця потенційно повинен так само впливати на їх результати, як і голоси інших виборців. Умова, за якою голоси мають однакову «вагу» на виборах, по суті, означає, що кількість виборців або чисельність населення в одномандатних округах має бути однаковою або максимально близькою, а в багатомандатних округах – бути в однаковій або максимально близькій пропорції до кількості представників, яких обирають у кожному відповідному окрузі. Зазначене правило фіксують у законах або навіть у конституції, причому встановлюють своєрідний допуск щодо виборчих округів: відмінності у кількості виборців або чисельності населення між округами мають бути, як правило, не більше десяти відсотків. Ідея рівного виборчого права кореспондується і пасивному виборчому праву. Наприклад, у статті 67 Конституції Білорусі визначено, що кандидати, які балотуються на державні посади, беруть участь у виборах на рівних підставах. Проте за своїм походженням і реальним призначенням згадувана ідея пов'язана саме з правом голосу на виборах.

Як зазначалося, загальність і рівність виборчого права є взаємопов'язаними ідеями, які сформувались історично. При цьому нерівність виборчого права майже завжди ви-

глядала як заперечення його загальності, а множинність і «жорсткість» виборчих цензів, які довгий час супроводжували еволюцію ідеї загального виборчого права та її реалізацію, призводили до нерівності. Сама ж ідея рівного виборчого права також має природно-правове походження: її сформулювали на ґрунті більш загальних ідей свободи і рівності індивідів, які у XVII–XVIII століттях набули фактично постулатного значення для представників прогресивної політичної і правової думки. Згодом вимога рівного виборчого права була поєднана з концепцією народного суверенітету, за змістом якої суверенітет рівною мірою поділяється між індивідами, котрі сукупно складають народ.

Загальні ідеї свободи і рівності індивідів знайшли відбиток у тогочасних політичних і правових актах. Так, у статті 1 Декларації прав людини і громадянина 1789 року було, зокрема, встановлено, що «люди народжуються і залишаються вільними у правах». Проте відповідна фіксація зазначених ідей не означала їх поширення на теорію і практику політичних виборів. У Конституції Франції 1791 року громадяни були поділені на активних і пасивних, і тільки за першими визнавалися виборчі права. Тим самим не просто передбачалось нерівне виборче право, а й фіксувалася відмова у виборчих правах частині населення за соціальними (класовими) критеріями. Надалі від згаданого поділу громадян формально відмовились, що не ліквідувало нерівність виборчого права як права цензового.

Одним з головних чинників нерівності виборчого права довгий час була практика плюрального вотуму, або плюрального виборчого права. За її змістом різні виборці могли мати різну кількість голосів на тих самих виборах, залежно від майнового стану, рівня освіти та деяких інших підстав. Одним з ідеологів практики плюрального вотуму вважається відомий британський автор XIX століття Дж. С. Міл, який стверджував, що народне представництво має бути організоване за принципами «справедливості і доцільності». Зокрема, справедливим є надання додаткових можливостей на виборах порівняно більш здібним і освіченим. Прикметно, що Дж. С. Міл характеризував плюральний вотум як «поступове право голосу» і, по суті, акцентував на тому, що відповідна практика повинна послугувати переходу від цензового до загального і рівного виборчого права.

Практика плюрального вотуму поширювалась як на парламентські, так і, більшою мірою, на місцеві вибори. Уперше вона була запроваджена у 1818 році саме на місцевих виборах у Великобританії і існувала майже до кінця XIX століття, коли законодавчо було визнано принцип «один виборець – один голос» (англ. *one man, one vote*). Додаткові голоси надавалися залежно від розміру прямих податків, що сплачувалися виборцями. З іншого боку, плюральний вотум зберігався в цій країні на парламентських виборах фактично до середини минулого століття, чим уможливлювався один додатковий голос у тих виборців, хто мав нерухомість поза місцем постійного проживання, був випускником одного з університетів або відповідав деяким іншим вимогам. Такий додатковий голос міг бути поданий в окрузі за місцем знаходження нерухомості, розташування університету тощо.

У XIX – на початку XIX століття плюральний вотум набув поширення в деяких інших країнах, причому підставами надання окремим категоріям виборців додаткових голосів визначалися не тільки наявність майна певної вартості або освіти чи сплата податків у визначеному розмірі, а й зайняття окремих посад, досягнення встановленого віку, сімейний стан (так званий глава сім'ї) та інші. Нерідко припускалась комбінація таких підстав стосовно одного виборця, що збільшувало кількість додаткових голосів. Звичайно число таких голосів не перевищувало десяти, тому нетиповим є приклад Швеції, де окремі виборці на місцевих виборах за законом могли мати до ста голосів. У наш час плюральний вотум набув характеру історичного явища, хоча відповідна практика зберігається в деяких країнах знову ж таки на місцевих виборах.

Разом з тим не можна вважати плюральним вотумом, а отже, порушенням рівності виборчого права, голосування виборця двома бюлетенями за умов змішаної виборчої системи, адже у відповідний спосіб має право голосувати кожен виборець. З такої ж

причини не є плюральним вотумом так зване кумулятивне голосування, яке застосовується, як правило, у зв'язку з прийняттям певних «версій» пропорційної виборчої системи. Кумулятивність полягає в тому, що кожен виборець має кілька (однакову з іншими кількістю) голосів і може подати їх за одного з кандидатів на виборну посаду або у будь-якій пропорції розподілити між кандидатами, які балотуються в окрузі.

Рівність виборчого права іноді порушується при утворенні виборчих округів. Згадувана умова, за якою голоси виборців мають однакову «вагу» і повинні потенційно однаково впливати на результати виборів, забезпечується єдиною нормою представництва. Така норма визначається шляхом поділу числа всіх виборців або всього населення на число мандатів і є визначальною при утворенні округів. Як зазначалося, виборчі округи мають бути однаковими або близькими в межах встановленого законом допуску за кількістю виборців або чисельністю населення. Але відповідний допуск встановлено не в усіх країнах, а в разі встановлення – його не завжди дотримуються з різних, зокрема суб'єктивних, причин. Насамперед, суб'єктивний характер має практика так званої виборчої географії (геометрії). Її загальний зміст полягає у свідомому відхиленні від єдиної норми представництва при утворенні частини виборчих округів. У такий спосіб правлячі сили намагаються забезпечити собі завищене представництво у парламенті. У США відповідна практика ще на початку XIX століття була визначена як джерімандер (англ. gerrymander). На відміну від інших розглянутих чинників нерівності виборчого права, практика виборчої географії (геометрії), або джерімандеру, є неправовою за своєю природою.

Загальність і рівність виборчого права іноді ставиться під сумнів у зв'язку з певними особливостями виборчих систем. Відомо, що існує три основних різновиди виборчих систем – мажоритарна, пропорційна і змішана – і кожен з них є багатоваріантним. Мажоритарна виборча система була вперше офіційно запроваджена у XVIII столітті в окремих північноамериканських штатах, хоча на її засадах ще раніше фактично проводилися вибори до палати громад парламенту Великої Британії (Англії). Вибори за мажоритарною системою, як правило, проводяться в одномандатних округах, причому обраними вважаються ті кандидати, за яких проголосувала більшість виборців. Тому мажоритарна система має ще одну назву – система більшості (англ. majority – більшість). Залежно від того, якою є відповідна більшість, мажоритарна система може бути системою відносної, абсолютної або навіть кваліфікованої більшості.

Пропорційна виборча система була вперше запроваджена у середині XIX століття в Данії, хоча ідею пропорційного представництва сформулювали ще на початку Великої французької революції. Вибори за пропорційною системою завжди проводяться у багатомандатних округах, і балотуються на них не окремі кандидати, а списки кандидатів, звичайно укладені політичними партіями. Тому вибори, проведені за пропорційною системою, нерідко характеризують як партійні. При цьому мандати розподіляються між списками кандидатів пропорційно числу поданих за списки голосів виборців. Пропорційна система застосовується виключно щодо виборів представницьких органів влади і є найбільш складною та багатоваріантною. Нерідко за її змістом передбачається так зване відсоткове застереження: від розподілу мандатів усуваються ті списки кандидатів, за які було подано менше голосів, ніж встановлено в законі. Мінімальна кількість голосів, яка уможливує участь у розподілі мандатів, визначається у відсотках від загальної кількості поданих на виборах голосів і, як правило, не перевищує п'ять відсотків. Змішана виборча система була запроваджена у XX столітті і фактично є поєднанням мажоритарної і пропорційної систем.

Суттєвим є те, що застосування будь-якої з виборчих систем спричиняє так звану втрату голосів. Це означає, що певна частина виборців голосувала за тих кандидатів чи списки кандидатів, які не були обрані або не здобули жодного мандата, і тому виглядає як не представлена за результатами виборів. Однак таке явище є звичайним і відображає сутність понять більшості і меншості в їх співвіднесеності. До того ж значення виборчих систем не треба абсолютизувати: вони мають сприйматися як спосіб визначення представництва, яке не може бути ідеальним хоча б з огляду на відмінно-

сті у голосуванні виборців. Політичній історії відомі приклади, пов'язані з особливостями виборчої системи і спричиненими такими особливостями масштабами втрати голосів: у минулому столітті на парламентських виборах у Великобританії двічі голоси виборців, подані за кандидатів від однієї політичної партії, сукупно становили більшість, але більшість у палаті громад здобула інша партія.

Важливою складовою принципу загального і рівного виборчого права є вимога таємного голосування. Ця вимога також має універсальне значення для організації і проведення, насамперед, прямих виборів, що підтверджується її закріпленням у конституціях і виборчих законах. Відповідний порядок голосування визнано вже за нових історичних часів, коли явище виборів набуло реального змісту. Вперше закрита (таємна) подача голосів на виборах була передбачена в 1789 році у Франції, причому такий порядок поширювався на загальнонаціональні та місцеві вибори. Але в період якобінської диктатури запровадили відкрите голосування на виборах до конвенту. На початку XIX століття знову звернулися до практики таємного голосування (певний час формальної), від якої вже не відступали.

Більш тривалим було запровадження таємного голосування в інших європейських країнах. Так, у Великобританії традиція відкритої подачі голосів на виборах існувала до 1872 року, коли був прийнятий спеціальний закон щодо таємного голосування. У першій половині XIX століття ця традиція обґрунтовувалася теорією виборчого права як соціальної функції і як обов'язку виборця. Зокрема, згадуваний Дж. С. Міл вважав, що відкрите голосування розвиває у виборців «найкращі громадянські якості» і посилює контроль з боку суспільства за виборами та їх результатами. Сама ж відкрита подача голосів відбувалась на зібраннях виборців шляхом підняття рук або в деяких випадках шляхом акламації (промовлення). З розширенням виборчого корпусу можливості відкритого голосування об'єктивно ускладнилися. Водночас таємне голосування почали сприймати як таке, що зменшує можливості зовнішнього впливу на виборців та контролю за їх відповідним волевиявленням і сприяє забезпеченню демократичності виборів. Тому в другій половині XIX століття таємне голосування було запроваджене майже в усіх європейських країнах: на початок наступного століття відкрита подача голосів зберігалася тільки в Данії, Угорщині та деяких суб'єктах (держав-членах) Германської імперії, причому звичайно на місцевих виборах.

Сьогодні таємне голосування є однією з родових ознак прямих виборів. Його способом у більшості країн визначена подача виборчих бюлетенів, хоча іноді передбачається використання так званих машин для голосування. При цьому таємне голосування бюлетенями може реально відбуватися лише за наявності більше ніж одного кандидата чи одного списку кандидатів. Разом з тим існує багато неправових виборчих «технологій», застосування яких призводить до порушення вимоги таємного голосування. Можливості застосування таких та інших «технологій» залежать від рівня демократичності суспільно-політичного буття, що знаходить пряме відображення у характері виборів. З іншого боку, сам факт їх застосування опосередковано свідчить про суспільно-політичну значущість виборів, їх роль у реалізації народного суверенітету.

«Зворотною» щодо виборів до представницьких органів влади є процедура відкликання їх окремих членів (депутатів). На відміну від випадків дострокового припинення повноважень депутатів, здійснюваного за рішенням самого представницького органу, відкликання передбачає голосування виборців, котрі мали можливість обирати того, кого відкликають. Тим самим воно співвіднесене з поняттям безпосередньої демократії і фактично є однією з її форм. Важливим є і те, що відкликання звичайно відбувається з ініціативи частини відповідних виборців, тобто, по суті, за народною ініціативою. Підстави відкликання, як правило, визначені у виборчому або спеціальному законі, хоча іноді про них йдеться навіть у конституції. Відкликання членів представницьких органів влади як інститут існує у так званих соціалістичних країнах і засвідчує імперативний характер мандатів цих членів.

Інститут відкликання депутатів рад усіх рівнів існував також за конституціями радянської України 1937 і 1978 років. За часів незалежності, у 1995 році, було прийнято Закон України «Про відкликання народного депутата України». Проте серед підстав дострокового припинення повноважень народного депутата, визначених у статті 81 Конституції України, відкликання немає. У зв'язку з цим у новій редакції Закону України «Про статус народного депутата України» (2001 рік) Закон України «Про відкликання народного депутата України» визнано таким, що втратив чинність. Водночас чинним Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» уможливлене відкликання депутатів місцевих рад, а у статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що за рішенням референдуму можуть бути припинені достроково повноваження сільського, селищного, міського голови. Наведені положення законів відображають сутнісну тотожність відкликання і дострокового припинення повноважень за рішенням референдуму.

У деяких розвинутих країнах передбачене не тільки відкликання членів представницьких органів влади, а і дострокове припинення повноважень за рішенням референдуму виборних посадових осіб, що функціонують на рівні адміністративно-територіальних одиниць або (та) на рівні суб'єктів федерації (США). Іноді наслідком проведення референдуму може бути навіть дострокове припинення повноважень президента. В Ісландії такий референдум проводиться за рішенням (резолуцією) парламенту. У разі відхилення на референдумі цієї резолюції парламент розпускається. В Австрії референдум про дострокове припинення повноважень президента може бути проведений за вимогою федеральних зборів (спільного засідання палат парламенту), які скликаються за рішенням нижньої палати парламенту. Якщо вимога федеральних зборів не матиме необхідної підтримки на референдумі, це означає переобрання президента і тягне розпуск нижньої палати. За будь-яких умов, між відкликанням і відповідним референдумом існує відмінність: голосування виборців щодо відкликання відбувається в межах конкретного виборчого округу, а голосування на референдумі про дострокове припинення повноважень – у межах адміністративно-територіальної одиниці, суб'єкта федерації або навіть усієї держави.

(Далі буде)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ КИЄВІ ТА СЕВАСТОПОЛІ

В. Борденюк,

завідувач кафедри права і законотворчого процесу
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
кандидат юридичних наук, доцент

Прийняття Рішення Конституційного Суду України, за яким «Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади» [1], створило відповідні політико-правові передумови для пошуку шляхів подальшого вдосконалення законодавчого регулювання особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі. Адже ті особливості, що визначені, зокрема, у Законі «Про столицю України – місто-герой Київ» та проєкті закону про місто Севастополь, не відображають повною мірою специфіки організації публічної влади у цих містах.

До вирішення питань, які впливають з правової позиції єдиного органу конституційної юрисдикції і потребують відповідного врегулювання на законодавчому рівні, належить передусім розмежування повноважень Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій на ті, за яких вони мають бути підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, зокрема Кабінету Міністрів України, і на повноваження, за яких вони мають бути підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Адже зі змісту чинного законодавства досить важко визначити, з яких саме питань вона є підзвітними і підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня, а з яких – відповідному представницькому органу.

Вирішення цього питання ускладнюється відсутністю чіткого розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування як на рівні районів, областей, так і на рівні сіл, селищ та міст. Таке розмежування є наслідком здійснюваного у 90-ті роки так званого роздержавлення рад усіх рівнів, суть якого зводилась до звільнення їх від виконання не властивих їм державних функцій та зосередження їх зусиль на вирішенні питань лише місцевого значення [2], хоча органи місцевого самоврядування беруть участь в реалізації практично всіх завдань і функцій держави [3]. Внаслідок цього переважна більшість питань, в яких переплітаються загальнодержавні інтереси та інтереси населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, була віднесена до відання місцевих державних адміністрацій.

Однак така теоретична конструкція не має нічого спільного з реальним державно-правовим життям, оскільки питання місцевого значення – це частина більш широких проблем, у розв'язанні яких заінтересовані не тільки територіальні громади, а й суспільство в цілому. Проте одні питання можуть вирішуватися на місцевому рівні, а інші – ні [4, с. 234]. Тому в основу розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями мають бути покладені зовсім інші принципи і підходи. Зокрема, державні адміністрації не повинні вирішувати питання, що впливають із колективних потреб населення адміністративно-територіальних одиниць. З цих позицій переважна більшість питань, які сьогодні за законо-

давством вирішують обласні та районні місцеві державні адміністрації, мають бути віднесені або до таких, з яких вони повинні бути підзвітними чи підконтрольними районним та обласним радам, або до відання відповідних органів місцевого самоврядування. При визначенні повноважень органів місцевого самоврядування треба брати до уваги наявність у них кадрових, інформаційних, матеріально-фінансових та інших ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень. Адже будь-яке питання повинно вирішуватися на тому рівні, де можлива його компетентна реалізація. Тому існуюча практика наділення однаковими повноваженнями органів місцевого самоврядування сіл, селищ і малих, середніх та великих міст є хибною.

Зазначене повною мірою стосується розмежування сфер відання між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням у містах Києві та Севастополі, територіальні громади яких за своїм економічним, кадровим, інтелектуальним, інформаційним потенціалом здатні самостійно і під свою відповідальність вирішувати будь-які питання життєдіяльності міста. Тож з цих позицій перелік повноважень Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій, за здійснення яких вони мають бути підзвітними і підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня, зокрема Кабінету Міністрів України, має бути невеликим. До таких повноважень можна було б віднести управління розташованими на території міста об'єктами загальнодержавної власності, здійснення державного контролю у відповідних сферах державно-управлінської діяльності, координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в місті тощо. Решта ж питань має бути віднесена до повноважень, за здійснення яких вони повинні бути підзвітними, підконтрольними, а отже, й відповідальними перед відповідними міськими радами. При цьому окремо повинні бути визначені повноваження, пов'язані з виконанням містом Києвом столичних функцій, а містом Севастополем – тих функцій, які впливають з розташування в ньому Військово-Морських Сил України та основної бази Чорноморського флоту Російської Федерації.

Однією з важливих особливостей, яка впливає з Рішення Конституційного Суду України про створення у місті Києві єдиного в організаційному відношенні органу, який паралельно здійснює функції виконавчої влади та виконавчого органу місцевого самоврядування, є визначення на законодавчому рівні особливостей призначення та звільнення голів відповідних місцевих державних адміністрацій. Адже зі змісту відповідних положень Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» (частина друга пункту 2 Перехідних положень) та відповідного законопроекту про місто Севастополь ці особливості не впливають, що створює певні непорозуміння при застосуванні відповідних норм Конституції і законів України.

Тому не випадково це питання порушувалось у конституційному поданні Президента України до Конституційного Суду України, де, зокрема, йшлося про те, чи може бути призначено, виходячи з відповідних положень Конституції та законів України, «головою Київської міської державної адміністрації не Київського міського голову, а іншу особу». А представники суб'єкта конституційного подання – 56 народних депутатів України – взагалі заперечували існування в місті Києві такої посади, як голова Київської міської державної адміністрації [1]. Хоча, приміром, у статті 16 Закону про столицю згадуються перший заступник та заступники голови Київської міської державної адміністрації. У зв'язку з цим виникає певне непорозуміння, адже якщо є посади заступників, то, очевидно, має бути й посада голови.

Не зупиняючись на всіх аспектах цієї проблеми, відзначимо, що, оскільки в місті Києві за змістом пункту другого розділу VII «Прикінцеві положення» Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» функції виконавчої влади та виконавчого органу Київської міськради виконує єдиний орган – Київська міська державна адміністрація, то цілком очевидно, що реально існує не дві, а одна посада. І на цю посаду має бути призначена та особа, яка уповноважена очолювати виконавчий орган Київської міськради. Цією особою може бути лише Київський міський голова, який за змістом частини другої статті 141 Конституції України «очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях».

Це узгоджується з Конституцією України, яка не містить прямих обмежень щодо призначення Київського міського голови головою Київської міської державної адміністрації, що підтверджується існуючою практикою його призначення на цю посаду, коли Президент України відповідним Указом від 3 червня 1999 року № 608 лише підтвердив чинність Указу від 8 серпня 1996 року № 671 «Про призначення О. Омельченка головою Київської міської державної адміністрації» у зв'язку з його обранням у 1999 році Київським міським головою.

Такий підхід знайшов відображення і в згаданому Рішенні Конституційного Суду України, який на основі системного аналізу відповідних положень Конституції і законів України дійшов висновку, що «Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації» [1].

Хоча Конституційний Суд України і дав відповідне офіційне тлумачення, хто саме може бути призначений на посаду голови Київської міської державної адміністрації, проте, очевидно, краще було б, якби ці особливості були безпосередньо визначені в Законі «Про столицю України – місто-герой Київ». Зазначене повною мірою стосується й проекту Закону про місто Севастополь, за змістом якого можна дійти висновку, що голова Севастопольської міськдержадміністрації призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України у звичайному порядку, визначеному частиною четвертою статті 118 Конституції України. Але цей проект (на відміну від Закону про місто Київ) чомусь не передбачає обрання Севастопольського міського голови, який мав би очолити відповідну міськдержадміністрацію. За цим проектом Севастопольська міська рада обирає її голову, статус якого майже нічим не відрізняється від статусу голів районних і обласних рад, що, з одного боку, створює передумови для виникнення дуалізму влади, а з другого, – зводить нанівець особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у цьому місті.

Оскільки за Конституцією міста Київ та Севастополь мають однаковий статус, то цілком очевидно, що й система організації влади в них повинна бути в основному однаковою. Інакше важко пояснити, чому, наприклад, територіальна громада міста Києва має право обирати міського голову, який очолює Київську міську державну адміністрацію, що виконує функції виконавчого органу міської ради тощо, а територіальна громада міста Севастополя – не має такого права. Чи не порушується у такому випадку конституційний принцип рівності громадян, які проживають відповідно у містах Києві та Севастополі?

Виходячи з цього в законах доцільно було б передбачити спеціальне правило, згідно з яким голови Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій призначаються Президентом України з числа осіб, обраних територіальними громадами цих міст на посаду міського голови. Відповідний акт Президента України, як впливає з Рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, є необхідним для здійснення ними повноважень у сфері виконавчої влади [1]. І це також повинно розглядатися як одна з найважливіших особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в цих містах, яка впливає із контексту відповідних положень статей 118 та 140 Конституції та згаданого Рішення Конституційного Суду України. При цьому, якщо за змістом статті 8 Закону «Про місцеві державні адміністрації» голови районних і обласних державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента України, то голови Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій повинні призначатися на строк обрання їх на посади міських голів.

Саме такий порядок призначення голів відповідних місцевих державних адміністрацій існував за Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». За ним головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій Президент України призначав осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних рад.

Запровадження такого порядку призначення голів відповідних місцевих держав-

них адміністрацій міст Києва та Севастополя було б своєрідним проявом довіри з боку держави до своїх громадян і створювало б відповідні передумови для наближення влади до жителів цих міст та більш повної реалізації їх конституційних прав на участь у місцевому самоврядуванні та в управлінні державними справами, що узгоджується з принципами демократичної, правової держави.

Наступною проблемою, яка впливає з контексту Рішення Конституційного Суду України і яка також потребує додаткового врегулювання на законодавчому рівні, є питання особливостей дострокового припинення повноважень голів Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, які паралельно здійснюють функції виконавчих органів відповідних рад. Зважаючи на те, що вони є посадовими особами місцевого самоврядування, які обираються територіальними громадами цих міст, цілком очевидно, що припиненню їх повноважень на посаді голів Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій повинно передувати припинення їх повноважень як Київського та Севастопольського міського голови з підстав, передбачених у статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це також має отримати безпосереднє відображення у законах про ці міста.

Однак сказане не виключає необхідності визначення інших особливостей звільнення їх з посад голів відповідних міськдержадміністрацій. Йдеться передусім про те, чи повинні на голів Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які є виборними посадовими особами місцевого самоврядування, поширюватися підстави дострокового припинення їх повноважень, які впливають з вимог щодо державної служби. Зокрема, питання, «чи має бути звільнено голову Київської міської державної адміністрації з посади у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на державній службі з урахуванням того, що він є одночасно Київським міським головою?», порушувалось у конституційному поданні Президента України до Конституційного Суду України [1].

При цьому найбільш дискусійним було питання, чи є Київський міський голова державним службовцем, чи службовцем органів місцевого самоврядування? Так, представник Президента України стверджував, що «голова Київської міської державної адміністрації за своїм статусом є державним службовцем», а тому на нього повинні поширюватися вимоги щодо граничного віку перебування на державній службі. На думку ж представників суб'єкта конституційного подання від народних депутатів України, Київський міський голова, який очолює виконавчий орган Київради – Київську міську державну адміністрацію, не є державним службовцем, а тому вимоги щодо граничного віку перебування на державній службі на нього не поширюються [1].

Втім, оскільки Київський міський голова очолює орган, який за змістом відповідних положень Закону про столицю, а також пунктів 1.1, 1.2 аналізованого Рішення Конституційного Суду України має «подвійну» природу, то таку ж саму «подвійну» природу має і його правовий статус. Сказане впливає зі змісту відповідних положень Закону України «Про державну службу», згідно з яким посади голів Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, спеціалістів цих адміністрацій відносяться до відповідних категорій посад державних службовців (стаття 25). Водночас посади Київського та Севастопольського (обрання якого поки що не передбачено законодавством) міських голів за Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відносяться до відповідних категорій посад, які встановлюються в органах місцевого самоврядування. У такий спосіб складається парадоксальна ситуація, за якої орган державної влади очолює посадова особа, яка не є державним службовцем.

Тому посади голів Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій, що паралельно здійснюватимуть функції і повноваження виконавчих органів відповідних рад та місцевих органів виконавчої влади, можуть поєднувати елементи статусу державного службовця та службовця органу місцевого самоврядування. І це зумовлено тим, що великої різниці між цими двома видами публічної служби, як врешті-решт між сферою виконавчої влади та сферою місцевого самоврядування, немає, що взагалі ставить під сумнів існування окремих законів про ці види служби.

Однак це не означає, що повноваження голів Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій можуть бути припинені у звичайному порядку, передбаченому для голів районних і обласних державних адміністрацій. Це зумовлено тим, що вони за змістом частини другої статті 141 Конституції є обраними територіальними громадами посадовими особами місцевого самоврядування, які одночасно очолюють виконавчі органи відповідних міських рад. Тому при вирішенні цього питання треба насамперед виходити зі змісту статті 38 Конституції, згідно з якою громадяни «мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Йдеться про те, що Основний Закон не пов'язує здійснення конституційного права громадян вільно обирати і бути обраним з досягненням певного віку. Тому за змістом цитованого вище конституційного формулювання на осіб, які займають відповідні посади за результатами загальних виборів чи внаслідок обрання (призначення) відповідними представницькими органами, вікові обмеження щодо перебування таких осіб на посадах в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, не повинні поширюватися, якщо вони прямо не застережені в Конституції України. Сказане стосується, насамперед, Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів комітетів Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України тощо. До того ж за умов парламентсько-президентської форми правління ці обмеження не повинні, очевидно, стосуватися й членів Кабінету Міністрів України, які призначатимуться на посади парламентом.

Тому, зважаючи на те, що голови Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій є одночасно Київським та Севастопольським міськими головами, треба зазначити, що за змістом частини першої статті 38 Конституції України граничний вік перебування на державній службі, встановлений у статті 23 Закону України «Про державну службу», на них не може поширюватися.

Зазначене впливає також з Рішення Конституційного Суду України, згідно з яким «на посадову особу, яка є Київським міським головою і одночасно головою Київської міської державної адміністрації, не поширюються вимоги про граничний вік перебування на державній службі» [1]. Проте в цій частині Рішення єдиного органу конституційної юрисдикції є дещо вразливим. Зокрема він, мотивуючи свій висновок лише тим, що відповідно до частини першої статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування не поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади, чомусь не послався на частину першу статті 38 Конституції. У зв'язку з цим можна дійти висновку, що, якби не було Закону про службу в органах місцевого самоврядування, то на особу, яка одночасно здійснює повноваження Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації, можуть поширюватися вимоги щодо граничного віку перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Тим часом, на голову Київської міськдержадміністрації, який одночасно є міським головою, вимоги щодо граничного віку не поширюються не тому, що він не є державним службовцем, а тому, що він обраний на цю посаду територіальною громадою міста, на яку за змістом статті 38 Конституції України вікові обмеження щодо перебування як на державній службі, так і на службі в органах місцевого самоврядування не поширюються.

Оскільки за змістом частини п'ятої статті 118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, то цілком очевидним є те, що ці органи повинні мати якісь правові засоби впливу й на голів Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій в тій частині, що стосується здійснення ними своїх повноважень у сфері виконавчої влади. Бо інакше такі категорії, як відповідальність, підзвітність, підконтрольність, що характеризують

взаємовідносини між органами виконавчої влади вищого та нижчого рівнів, втрачають будь-яке концептуальне навантаження.

Тому в законах про ці міста має бути передбачена специфіка відповідальності голів Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України. За змістом частини восьмої статті 118 Конституції України до таких особливостей, які мають бути відтворені у відповідних законах, треба віднести право Президента України скасовувати їх рішення з питань, віднесених до повноважень виконавчої влади, якщо вони суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства. У частині ж, що стосується самоврядних повноважень, можна було передбачити право Кабінету Міністрів призупиняти виконання рішень органів місцевого самоврядування цих міст, які суперечать Конституції і законам України, з одночасним зверненням до суду про визнання їх недійсними.

Що ж стосується звільнення з посади голів Київської та Севастопольської державних адміністрацій, то в законах про ці міста, враховуючи те, що голови останніх є обраними посадовими особами місцевого самоврядування, доцільно зафіксувати правило, за яким їх повноваження за ініціативою Президента України можуть бути припинені лише з урахуванням думки територіальних громад та відповідних представницьких органів місцевого самоврядування. А тому в згаданих законах можна було б передбачити право Президента України та Кабінету Міністрів порушувати перед відповідними радами питання про надання згоди на припинення повноважень голів Київської та Севастопольської державних адміністрацій у разі неналежного виконання ними повноважень виконавчої влади.

При цьому ще однією особливістю правового статусу, зокрема, голови Київської міськдержадміністрації, є те, що на нього не можуть поширюватися вимоги щодо несумісності, передбачені у статті 120 Конституції України, а також у пункті четвертому частини першої статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Річ у тому, що за змістом відповідних положень Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» Київський міський голова не займає дві посади, а лише очолює єдиний в організаційному відношенні орган, який відповідно до пункту другого Прикінцевих положень Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» одночасно виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та функції виконавчої влади. Тим самим, як зазначено в Рішенні Конституційного Суду України, «положення частини першої статті 120 Конституції України про те, що керівники місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службу діяльність з іншою роботою, на даний випадок не поширюється» [1]. До того ж сказане впливає, зокрема, зі змісту відповідних положень трудового законодавства України, за яким сумісництвом вважається виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому самому або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина (підприємця, приватної особи) за наймом. Принагідно відзначимо, що у такий спосіб Перший віце-прем'єр-міністр України здійснює повноваження Міністра фінансів України [5].

Оскільки за результатами аналізу встановлено, що в місті Києві існує єдиний в організаційному плані орган – Київська міська державна адміністрація, яка паралельно здійснює функції виконавчого органу Київської міськради, то у зв'язку з цим постає ще одне питання: про особливості формування персонального складу цього органу як у Києві, так і в Севастополі.

За загальним правилом, що міститься в частині третій статті 118 Конституції України та частині першій статті 5 Закону «Про місцеві державні адміністрації» склад місцевих державних адміністрацій – управління, відділи та їх інші структурні підрозділи формують їх голови. Так, відповідно до статті 10 цього Закону перший заступник, заступники голів обласної та районної державних адміністрацій призначаються на посаду головами обласних і районних державних адміністрацій за погодженням з відповідними посадовими особами органів виконавчої влади вищого рівня. У місті Києві відповідно до статті 16 Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» такі призначення здійснює Київський міський голова за погодженням з Президентом України

та Кабінетом Міністрів України, а в Севастополі – голова Севастопольської міської державної адміністрації. Керівники ж управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, призначаються на посади та звільняються з посад головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня.

Однією з визначальних ознак місцевого самоврядування в демократичних державах є те, що останнє здійснюється не тільки через виборні органи – ради, збори, асамблеї тощо, але й через свої власні виконавчі органи, основне функціональне призначення яких полягає у виконанні рішень цих представницьких органів. Відповідно до Конституції місцеве самоврядування в Україні також здійснюється територіальними громадами як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, до яких за змістом частини першої статті 111 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належать виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Оскільки в містах Києві та Севастополі існує своєрідне поєднання виконавчої влади з місцевим самоврядуванням, то відповідні міські ради повинні, очевидно, мати хоча б номінальне право впливати на формування виконавчих органів, що також може розцінюватися як один із проявів особливостей організації влади в цих містах. Тому в законах про ці міста доцільно було б передбачити правило, згідно з яким перший заступник, заступники голови, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів Київської та Севастопольської держадміністрацій призначалися б їх головами не тільки за погодженням з відповідними органами виконавчої влади, а й за погодженням з відповідними радами. Адже відповідно до частини третьої статті 54 Закону про місцеве самоврядування в окремих випадках, передбачених законом, призначення на посади і звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів відповідних рад здійснюються сільськими, селищними та міськими головами за погодженням з відповідними органами виконавчої влади. То чому, приміром, заступники голів, керівники галузевих структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не повинні отримувати своєрідний вотум довіри з боку відповідних рад? У такий спосіб була б посилена їх відповідальність за здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування перед радами, а отже, й перед відповідними територіальними громадами, а не лише перед органами виконавчої влади вищого рівня, як це передбачено в законах про місцеві державні адміністрації та столичне місто.

Оскільки однією з ознак місцевого самоврядування є його організаційна автономія, то, очевидно, в законах про міста Київ та Севастополь повинно бути передбачено право міських та районних рад брати участь у визначенні структури відповідних місцевих державних адміністрацій. Сьогодні ж примірні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, у тому числі у містах Києві та Севастополі, визначаються Кабінетом Міністрів України. Проте це не повинно виключати права Київської та Севастопольської міських рад утворювати в межах бюджетних коштів додаткові структурні підрозділи з урахуванням місцевих особливостей.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, що особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі цим не вичерпуються. Це стосується, зокрема, особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міст Києва та Севастополя, що зумовлено хоча б тим, що в Конституції районні державні адміністрації у цих містах не згадуються. Та оскільки будь-яке місто є єдиним, цілісним організмом, то й організація влади в районах міст Києва та Севастополя має в основному будуватися на таких самих засадах, як і на рівні міста в цілому. Зокрема, на рівні районів так само повинні функціонувати єдині в організаційному плані органи, які одночасно здійснювали б функції виконавчої влади та виконавчих органів відповідних рад. При цьому очолювати їх мають голови відповідних рад.

Зважаючи на те, що міста Київ та Севастополь мають статус адміністративно-територіальних одиниць первинного і вищого рівня, в законах про ці міста треба було б

уточнити компетенцію Київської та Севастопольської міських рад, які одночасно повинні здійснювати повноваження як міських рад, так і районних та обласних, що визначені, зокрема, у статтях 26 та 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Запропоновані підходи можуть бути покладені в основу реформування територіальної організації влади й на рівні районів та областей. Адже Конституція не виключає визнання на законодавчому рівні виконавчими органами районних і обласних рад відповідні місцеві державні адміністрації, які до того ж фактично виконують ці функції [6, с. 354]. Не містить Конституція прямих обмежень і щодо можливості, скажімо, призначення головами місцевих державних адміністрацій голів районних і обласних рад, а також щодо участі відповідних представницьких органів у формуванні складу державних адміністрацій. Саме у такий спосіб, не змінюючи відповідних положень Конституції, можна наблизити організацію влади на рівні районів та областей до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, а не зводити це наближення до створення, на протипагу місцевим державним адміністраціям, паралельних структур управління у формі так званого виконавчого апарату відповідних рад, на що свідомо чи несвідомо орієнтують нас європейські експерти. Практичне втілення у життя таких пропозицій не тільки не подолає синдром двовладдя на місцях, а ще більше ускладнить управління соціально-економічним розвитком регіонів.

Разом з тим автор усвідомлює, що запропоновані підходи щодо вдосконалення територіальної організації влади, в тому числі у містах Києві та Севастополі, не є найоптимальнішими. Звичайно, краще було б, якби на рівні районів, областей, міст Києва та Севастополя функціонували повноцінні виконавчі органи відповідних рад, які з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, були б підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед представницькими органами, а з питань, що стосуються загальнодержавних інтересів, – органам державної виконавчої влади. Але реально в межах чинної Конституції, яку треба поважати, цього поки що зробити не можна. Що ж стосується більш радикальних змін в організації влади на місцях (у тому числі у містах Києві та Севастополі), то для цього необхідно вносити відповідні зміни до Конституції, потреба в яких визріла давно. Тому дивним є те, що питання територіальної організації влади залишилися поза увагою конституційної реформи, пов'язаної з переходом від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Адже відомо, що форма державного правління в центрі багато в чому зумовлює форму правління на місцях.

Використана література

1. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп /2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) // Урядовий кур'єр. – 2004. – 21 січня.
2. Кравчук Л. М. Про проект нової Конституції України. Доповідь на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 року // Голос України. – 1992. – 3 липня.
3. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.
4. Борденюк В. І. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у механізмі здійснення місцевого самоврядування // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 21. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 231–238.
5. Про призначення М. Азарова Першим віце-прем'єр-міністром України, Міністром фінансів України: Указ Президента України від 26 листопада 2002 року № 1068.
6. Борденюк В. Місцеве самоврядування в районах і областях: проблеми становлення та розвитку // Український муніципальний рух: 10 років поступу: Зб. матеріалів та док. VI Всеукр. муніцип. слухань (29 червня – 2 липня 2000 р.), Міжрегіон. муніцип. слухань у м. Бердянську (15–17 вересня 2000 р.), Громад. слухань 1 грудня 2000 р. / Упоряд. М. Пухтинський. – К.: Логос, 2001. – С. 350–360.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

СПЕЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА НЕДОТОРКАНОСТІ СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

М. Савенко,
суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук,
доцент, заслужений юрист України

Визнання незалежності і недоторканності суддів Конституційного Суду України (далі – суддів) конституційним принципом потребує створення дієвого механізму для реального втілення його в життя.

Проблеми незалежності і недоторканності суддів залишаються в центрі уваги суспільства країн, в яких існує конституційна юстиція.

Різні аспекти цієї проблеми висвітлювали М. Вітрук, Р. Іванова, В. Кряжков, В. Лазарев, М. Мітюков, Ж. Овсепян, В. Гергелійник, М. Кельман, В. Скомороха, М. Юдін та інші правознавці.

Віднесення Конституційного Суду України до судової влади та включення його до судової системи України (стаття 3 Закону України «Про судоустрій України») не впливають на його особливий правовий статус. У судовій системі Конституційний Суд України посідає виокремлене, автономне місце як один з вищих органів державної влади, єдиний в Україні орган конституційної юрисдикції. На нього покладено гарантування верховенства Конституції України на всій території України, забезпечення конституційної законності в діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, однозначного і правильного застосування Конституції та законів України.

Конституційний Суд України розглядає не тільки питання щодо відповідності Конституції України прийнятих зазначеними органами нормативно-правових актів (законів, правових актів, актів), чинних міжнародних договорів або тих, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, а й спори щодо конституційних повноважень цих органів, тобто розв'язує політичні конфлікти правовими засобами, що не виключає політичного впливу на суддів.

Особливість статусу конституційної юстиції впливає і на статус суддів, які здійснюють конституційне правосуддя.

Важливою складовою правового статусу суддів є міцні гарантії їх незалежності і недоторканності. Обсяг цих гарантій, з урахуванням специфіки конституційної юрисдикції, має бути вищим, ніж у суддів загальних судів.

Підтвердженням цьому є аналіз нормативного регулювання правового статусу суддів конституційної юстиції в інших країнах, який свідчить, що гарантії незалежності і недоторканності суддів конституційних судів, як правило, встановлюються конституцією або спеціальними законами.

На конституційному рівні встановлюються гарантії незалежності і недоторканності суддів у більшості країн, в яких функціонує конституційна юстиція.

Стосовно правового регулювання гарантій незалежності суддів конституційної юстиції спостерігаються різні підходи. Такі гарантії встановлюються окремо тільки для суддів (Албанія, Болгарія, ФРН, Грузія, Казахстан, Молдова, Польща, Румунія, Чехія, Угорщина), або на суддів поширюється імунітет депутатів парламенту (Литва, Словаччина, Словенія, Хорватія), встановлюються єдині гарантії для суддів всіх судів – як конституційної, так і загальної юрисдикції (Азербайджан, Вірменія, Росія). Різним є й обсяг конституційно встановлених гарантій.

Конституція Республіки Албанія, крім гарантій, передбачає й механізм їх забезпечення. Згідно зі статтею 126 суддя не може бути притягнений до кримінальної відповідальності без згоди Конституційного суду. Він може бути затриманий чи заарештований тільки на момент вчинення злочину або відразу після його вчинення, про що компетентний орган негайно повідомляє Конституційний суд. Якщо протягом 24 годин Конституційний суд не дасть згоди на передачу арештованого судді до суду, відповідний орган зобов'язаний його звільнити.

Суддя може бути звільнений від виконання своїх обов'язків за вчинення злочину, що розглядається як порушення Конституції, у випадку розумової та фізичної неідеальності. Рішення про звільнення з цих підстав приймається парламентом двома третинами голосів депутатів. Це рішення розглядається Конституційним судом і, якщо мотиви звільнення підтвердяться, то він оголошує про звільнення судді від обов'язку члена Конституційного суду (стаття 128 Конституції Республіки Албанія).

Не може без попередньої згоди Конституційного Трибуналу бути притягнутий до відповідальності суддя цього Трибуналу у Польщі. Суддя не може бути затриманий чи заарештований, крім випадків, коли він захоплений на місці злочину, і за умови, що його затримання необхідне для забезпечення належного ходу розслідування. Про затримання судді негайно повідомляється Голова Конституційного Трибуналу, який може дати розпорядження про негайне звільнення затриманого судді (стаття 196 Конституції Республіки Польща). Конституція також встановлює, що судді Конституційного Трибуналу при виконанні своїх повноважень незалежні і підкоряються тільки Конституції. Суддям забезпечуються умови праці і винагорода, що відповідають гідності посади, а також обсягу їх обов'язків (стаття 195 Конституції Республіки Польща). Таким чином, на конституційному рівні визначені гарантії, які за своїм змістом вказують на високий статус судді Конституційного Трибуналу.

Детально гарантії незалежності та недоторканності суддів конституційної юстиції встановлюються законами про ці органи або спеціальними законами чи іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, у Грузії прийнято Закон «Про гарантії соціального захисту членів Конституційного Суду Грузії», а в Молдові видано Указ Президента Республіки Молдова «Про заходи по забезпеченню матеріальних гарантій незалежності суддів Конституційного Суду».

Що стосується гарантій незалежності та недоторканності суддів конституційної юстиції України, то вони закріплені як у Конституції України, так і в Законі України «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон). При цьому Основний Закон України (стаття 149) поширив на суддів гарантії незалежності та недоторканності, підстави щодо звільнення з посади, передбачені статтею 126 Конституції України для суддів системи судів загальної юрисдикції. Ці гарантії не є вичерпними і можуть встановлюватися законами України.

Гарантії незалежності і недоторканності є складовими статусу судді. Згідно зі статтею 18 Закону статус судді визначається Конституцією України, Законом та законами України про статус суддів.

Отже, на суддів поширюються всі гарантії незалежності та недоторканності, встановлені для суддів судів загальної юрисдикції Конституцією України та законами, зокрема законами «Про статус суддів», «Про судоустрій України».

Поряд з цим є окремі гарантії незалежності та недоторканності, що поширюються

винятково на суддів, які можна розглядати як спеціальні. Вони містяться в нормах розділу XII – «Конституційний Суд України» Конституції України та в Законі України «Про Конституційний Суд України»¹ (далі – Закон).

Гарантією незалежності судді є демократичний порядок формування Суду. По третині суддів (шість суддів) призначають Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України. Враховуючи функціональну взаємопов'язаність Президента України з виконавчою владою, а також проведення ним консультацій з Кабінетом Міністрів України та Міністром юстиції України щодо кандидатур на посаду суддів і обов'язковість скріплення Указів Президента України про їх призначення підписами Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України, за наявності яких особа визнається призначеною на посаду судді, можна стверджувати, що у формуванні органу конституційної юрисдикції беруть участь як законодавча, судова, так і опосередковано – виконавча влада.

При цьому призначений суддя не представляє інтереси органу, який його призначив, або підприємство, установу, організацію, в якій працював. Він виконує публічну функцію в інтересах суспільства, держави і має вирішувати справи з позицій права, а не інтересу певного органу влади, в тому числі того, який його призначив, та бути поза політикою.

Вирішення спорів між політичними структурами держави, а також щодо відповідності нормативно-правових актів Конституції України, яка є продуктом політичних сил, та її офіційне тлумачення не дозволяє визнати здійснення суддями органу конституційної юрисдикції політичної функції. Вона несумісна з правосуддям, різновидом якого є конституційне правосуддя.

Особливість конституційної юрисдикції, необхідність підвищення незалежності суддів потребує зміни порядку формування КСУ.

Доцільним було б обирання суддів на альтернативній основі органами законодавчої, виконавчої та судової влади, які функціонально здійснюють державну владу, тобто Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та з'їздом суддів України. Фактично Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають суддів шляхом їх обрання.

Гарантією незалежності суддів є призначення їх тільки на один дев'ятирічний строк без права бути призначеними повторно.

Встановлений строк перебування на посаді судді є оптимальним і забезпечує можливість набуття професійного досвіду та практичного його використання. Значний проміжок часу перебування на посаді нівелює відчуття тимчасовості виконання обов'язків судді. Призначення на більш тривалий строк чи безстроково (а в різних країнах світу на аналогічні посади в органах конституційної юрисдикції призначаються, обираються на строк від п'яти до п'ятнадцяти років або безстроково) ускладнює можливість оновлення складу суддів і може призвести до появи у судді відчуття самовпевненості, непогрішності, амбіційності, втрати почуття відповідальності.

Призначення суддів на повторний строк послаблює їх незалежність і спричиняє можливість впливу на них. Вирішення питання щодо призначення на повторний строк належить до виключної компетенції конституційно визначених органів, від яких залежатиме, буде чи не буде обраним суддя на повторний строк. Намагання залишитись на повторний строк змушуватиме суддю враховувати позицію цього органу щодо конкретної справи. Для самого органу створюється перспектива впливу на суддю у відповідній формі. Порядок призначення судді на повторний строк може залежати і від Голови суду, якщо він надаватиме рекомендацію чи характеристику судді відповідному органу.

Гарантією незалежності є також обрання самими суддями Голови КСУ та його заступників і тільки на один трирічний строк. Це посилює і незалежність Голови КСУ.

З метою зміцнення незалежності суддів, недопущення можливості впливу групи суддів, призначених певним органом влади, на інших і на здійснення судочинства

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

небхідно законодавчо закріпити принцип одноразового перебування на адміністративній посаді Голови КСУ, його заступників і представництва у вищому суддівському управлінні Суду суддів, призначених різними органами. Якщо Головою обирається суддя, призначений Верховною Радою України, то його заступниками мають обиратися судді, призначені Президентом України та з'їздом суддів України. У наступні шість років Головою КСУ не може більше обиратися суддя, призначений Верховною Радою України.

За відсутності такого положення в Законі, це питання могли вирішити самі судді, чого, на жаль, за певної політичної орієнтації більшості суддів, не сталося. У межах строку повноважень двічі на посаду Голови КСУ обиралися судді з числа призначених Президентом України, і один з них перебував на адміністративних посадах Голови КСУ та його заступника.

Гарантією незалежності судді органу конституційної юрисдикції є встановлення повноважень КСУ, а також суб'єктів звернення до нього з питань відповідності Конституції України визначених нею нормативно-правових актів. При цьому Основний Закон України не припускає змін законом повноважень КСУ (розширення чи звуження), а також кола встановлених Законом суб'єктів, які можуть звертатися до Суду. Судді не можуть за власною ініціативою порушувати розгляд будь-якого, віднесеного до повноважень Суду, питання.

Гарантією незалежності судді є також обов'язковість розгляду справ за процедурою, визначеною законом, встановлення обов'язковості рішень органу конституційної юрисдикції.

Гарантією незалежності судді є функціонування в КСУ суддівського самоврядування. Вирішення питань внутрішньої діяльності Суду, а також тих, що зачіпають інтереси судді, органами суддівського самоврядування, а не суддями з адміністративними функціями чи посадовими особами апарату суду, зміцнює незалежність судді.

Ще понад сто років тому М. Муравйов писав, що самостійність суду і незалежність судді дістають вияв, головним чином, у незмінюваності суддів та внутрішньому самоврядуванні. Вирішення цих питань має на меті застерегти суд від свавілля та випадково прийнятих рішень адміністративного керівництва, забезпечити суддям можливість спокійно та неупереджено здійснювати правосуддя, керуючись совістю, переконаннями і знанням законів.

Діяльність суддівського самоврядування є конституційною вимогою, обов'язковою і для КСУ.

Законом України «Про судоустрій України» передбачено функціонування суддівського самоврядування в усій судовій системі України, до якої входить і КСУ. Організаційною формою суддівського самоврядування в органі конституційної юрисдикції ним визначено збори суддів (стаття 114). На жаль, у Законі конституційні положення щодо суддівського самоврядування розвитку не набули, і фактично воно не функціонує, а окремі положення Регламенту Конституційного Суду України, що передбачають колективне вирішення суддями окремих питань, не виконуються.

У законодавстві окремих країн передбачено суддівське самоврядування і в органах конституційної юрисдикції. Зокрема, Закон «Про Конституційний трибунал Республіки Польща» відносить загальні збори до органів Трибуналу і визначає його компетенцію.

Гарантії незалежності судді також встановлюються Законом. До них можна віднести такі основні принципи діяльності Суду, як верховенство права, незалежність, колегіальність, рівноправність суддів, гласність, повнота та всебічність розгляду справ, обґрунтованість прийнятих ним рішень (стаття 4). Названі принципи спрямовані на забезпечення самостійного та неупередженого здійснення конституційного правосуддя, незалежності суддів.

Здійснення конституційного правосуддя на засадах верховенства права і незалежності означає, що всі спірні питання, вирішення яких віднесено до повноважень КСУ, мають розглядатися самостійно і справедливо, забезпечуючи при цьому захист прав і

свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави, що є недопустимим втручання в нього у будь-якій формі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, вплив на суддів.

Принцип колегіальності означає, що всі рішення з питань, віднесених до компетенції КСУ, приймаються колегіально. Питання про відкриття провадження у справі за конституційними поданнями, зверненнями розглядаються колегіями суддів КСУ у складі не менш як 4 суддів, а в разі їх відмови у відкритті конституційного провадження – на засіданні КСУ за обов'язкової участі не менш як 11 суддів. Справи, в яких відкрито конституційне провадження, розглядаються на пленарному засіданні КСУ за участі не менше 12 суддів. Рішення приймаються в Колегії суддів і на пленарному засіданні КСУ більшістю голосів від загального складу (відповідно 6 і 18 суддів), а на засіданні Суду – більшістю від кількості присутніх суддів. Отже, вплив на одного суддю не дасть бажаного результату, а здійснення впливу на більшість суддів є проблематичним.

Гарантією незалежності суддів є їх рівноправність при здійсненні правосуддя, зокрема і при прийнятті рішень. Жоден з суддів, у тому числі й той, що виконує адміністративні функції, не має переваги при голосуванні. Голос Голови КСУ є рівнозначним голосам інших суддів. Хоча в конституційних судах окремих країн голос голови суду визнається вагомим і при рівному розподілі голосів суддів приймається рішення, за яке проголосував Голова суду.

Принцип рівноправності суддів не отримав належного розвитку ні в законі, ні в Регламенті Конституційного Суду України.

Встановлення дійсної рівності при здійсненні судочинства на всіх його стадіях та при вирішенні питань внутрішньої діяльності КСУ, що стосуються суддів, зміцнило б незалежність судді органу конституційної юрисдикції. Здійснення адміністративних функцій суддею не може впливати на обсяг його повноважень як носія судової влади. Надання Голові суду процесуальних повноважень розподіляти конституційні подання та звернення, призначати суддю-доповідача, справи до розгляду на засіданні, пленарному засіданні, бути постійним головуєчим на засіданнях суду за наявності у нього адміністративних функцій розпорядника бюджетними коштами, забезпечення діяльності Суду і суддів, зокрема матеріального та соціально-побутового, створює можливість для впливу на суддів з боку Голови КСУ і на нього самого.

Принцип гласності треба розглядати не тільки як відкритість засідань суду і поширення інформації про діяльність КСУ, а й як засіб контролю з боку суспільства за ним і суддями, за спробами втручання в здійснення судочинства, самостійного, неупередженого вирішення справ.

Принципи повноти і всебічності розгляду справ та обґрунтованості прийнятих рішень вимагають від суддів вжиття всіх, передбачених законом, заходів для встановлення суті спірного питання і об'єктивного, неупередженого його вирішення на підставі зібраних і досліджених у пленарному засіданні доказів. Вони визначають обсяг дослідження Судом поставленого перед ним питання та обов'язки суддів неухильно виконувати їх. Таким чином, вони змушують суддів діяти і приймати рішення самостійно і незалежно.

Гарантією незалежності судді є встановлення його повноважень Законом. Він має право витребувати необхідні для розгляду справи документи, матеріали, іншу інформацію від Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора України, суддів, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій всіх форм власності, а також окремих громадян, політичних партій та інших об'єднань громадян. При цьому законом передбачена відповідальність за відмову від надання документів, матеріалів, іншої необхідної інформації на вимогу судді, за ухилення від дачі пояснень.

Законом встановлена також заборона публічно висловлювати свою думку з питань, що розглядаються КСУ. Це обмеження спрямоване на забезпечення незалежності судді при здійсненні правосуддя. Суддя не може наперед висловлювати своє ставлення не тільки до питань, що знаходяться на розгляді, а й до тих, які можуть бути предметом вирішення органом конституційної юрисдикції. При цьому не має значення, висловлено воно ним як громадянином, науковцем чи викладачем. Зокрема, судді бажано уникати оцінок щодо конституційності нормативних та інших актів, компетенції органів державної влади або органу місцевого самоврядування. Висловлення суддею своєї думки з питань, що знаходяться на розгляді в Суді, необхідно вважати порушенням ним присяги.

Після прийняття рішення, дачі висновку КСУ суддя може публічно висловлювати свою думку з розглянутих питань. Суддя, який не погоджується з рішенням (висновком) КСУ в цілому або в окремій його частині, може викласти окрему думку.

Зміцненню незалежності судді сприяє порядок припинення його повноважень. Відповідно до статті 23 Закону повноваження судді у разі закінчення строку призначення, досягнення ним шістдесятип'ятирічного віку, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього, припинення його громадянства, подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням припиняються за рішенням Конституційного Суду України. Таке рішення приймається на засіданні Суду більшістю голосів суддів. Орган, який призначив суддю на посаду, не може звільнити суддю з цих підстав і не може впливати на прийняття рішення Судом. Тобто припинення повноважень судді не залежить від волевиявлення органу, який його призначив.

Припинення повноважень судді у зв'язку з порушенням ним вимог щодо несумісності (є членом політичної партії, профспілки, має представницький мандат, бере участь у будь-якій політичній діяльності, обіймає будь-які інші оплачувані посади, виконує іншу оплачувану роботу, крім викладацької, наукової та творчої) здійснюється Верховною Радою України.

Стосовно останніх випадків припинення повноважень судді треба зазначити, що встановлений Законом порядок негативно впливає на незалежність судді. Конституційний Суд України здійснює контроль за відповідністю Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та здійснює офіційне тлумачення Конституції та законів України. Результатами розгляду цих питань Судом може бути незадоволена певна частина народних депутатів України, що впливатиме на об'єктивність розгляду питання про дострокове припинення повноважень судді.

Безперечно, що припинення повноважень судді у випадку порушення вимог несумісності або присяги має здійснюватися за процедурою імпічменту, наближеною до усунення з поста в порядку імпічменту Президента України. Хоча і за такого порядку не можна виключити елемент суб'єктивізму.

Такий порядок припинення повноважень судді має бути врегульований Конституцією України.

Незалежність судді гарантується також заборонаю обмеження не тільки повноважень судді, а й його конституційних прав і свобод, навіть при введенні воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Важливою гарантією незалежності судді є створення належних умов для його діяльності, включаючи винагорода за працю, яка має встановлюватися з урахуванням особливості конституційної юрисдикції, високого статусу судді, гідності професії та міри відповідальності, соціальне і пенсійне забезпечення. Відповідно до міжнародно-правових документів з питань незалежності судочинства такі умови мають визначатися виключно законами. В окремих країнах СНД і Балтії винагорода за працю суддів конституційних судів встановлена законами. У Литві питання соціально-побутового забезпечення суддів Конституційного Суду врегульовані Законом Литовської Рес-

публіки «Про Конституційний Суд» від 2 грудня 1993 року. Ним встановлено оклад судді у розмірі, що на 30 відсотків перевищує максимальний оклад судді Верховного Суду, а оклад Голови Конституційного Суду – у розмірі, на 10 відсотків більшому за оклад судді (стаття 16).

У Грузії питання соціального захисту регулюються окремим Законом «Про гарантії соціального захисту членів Конституційного Суду Грузії» від 25 червня 1996 року. На відміну від Литви, ним встановлюється оклад Голови Конституційного Суду Грузії, який, як і надбавки, не може бути менше ніж посадовий оклад і надбавки Голови Парламенту Грузії, а оклад члена Суду визначено в розмірі 85 відсотків посадового окладу Голови Конституційного Суду Грузії. Крім надбавок на рівні Голови Парламенту Грузії, члени Конституційного Суду Грузії мають право на надбавки за кваліфікаційні класи та вислугу років. Зменшення грошової винагороди та інших матеріальних пільг протягом усього строку повноважень членам Конституційного Суду Грузії заборонено (стаття 8).

Судді Конституційного Суду Республіки Словенія мають право на оплату праці в розмірі, еквівалентному оплаті праці заступника Голови Державних Зборів Республіки Словенія, Голова Конституційного Суду – Голови Державних Зборів Республіки (стаття 71 Закону).

Вони також мають право на компенсацію витрат на проїзд до місця роботи та з роботи, витрат на харчування на роботі, витрат на проїзд від місця проживання, пов'язаного з роботою, до місця постійного проживання у вихідні дні, інших, передбачених статтею 74 названого Закону, витрат, а також право на надбавку за вислугу років і додаткову винагороду при виході у відставку.

Суддя Конституційного Суду Республіки Словенія, який до свого обрання суддею Конституційного Суду виконував обов'язки судді суду або інші постійні функції у державному органі, має право повернутися до виконання попередніх функцій після закінчення строку його повноважень, якщо всі умови для здійснення таких функцій виконано і якщо він повідомляє відповідний орган про намір повернутися до виконання своїх попередніх функцій протягом трьох місяців після закінчення строку його повноважень.

У Республіці Молдова стосовно заробітної плати, вихідної допомоги і пенсійного забезпечення Голова Конституційного Суду прирівнюється до Голови Вищої судової палати (найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції), а судді – до заступника Голови Вищої судової палати. Розмір заробітної плати і вихідної допомоги Голові та суддям встановлюється рішенням Конституційного Суду і включається до його бюджету (стаття 21 Закону Республіки Молдова «Про Конституційний Суд»).

Для суддів Конституційного Суду Російської Федерації матеріальні гарантії, пов'язані з оплатою їх праці, наданням відпустки, соціальним забезпеченням, забезпеченням житлом, соціально-побутовим забезпеченням, обов'язковим державним страхуванням життя і здоров'я, власності, встановлюються на рівні відповідних гарантій суддів вищих федеральних судів. Тобто їх гарантії не можуть бути нижчими, ніж у суддів Верховного Суду Російської Федерації. Натомість вони можуть бути вищими. Це впливає з положення статті 13 Федерального конституційного Закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації», в якому допускається, що у випадках коли іншими правовими актами для суддів Конституційного Суду Російської Федерації передбачені норми, які підвищують рівень їх правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, застосовують положення цих актів.

Видання подібних актів мало місце. Зокрема, це Укази Президента Російської Федерації «Про заходи щодо забезпечення матеріальних гарантій незалежності суддів Конституційного Суду Російської Федерації» від 14 вересня 1995 року № 941 та «Про забезпечення діяльності Конституційного Суду Російської Федерації і про надання державних соціальних гарантій суддям Конституційного Суду Російської Федерації та членам їх сімей» від 11 лютого 2000 року № 30, якими для суддів Конституційного

Суду Російської Федерації встановлені більш високі гарантії незалежності. Подібні гарантії мають бути встановлені і для суддів конституційної юстиції України.

Незалежність судді Конституційного Суду України забезпечується також шляхом створення необхідних організаційно-технічних та інформаційних умов для діяльності, матеріального і соціального забезпечення. Винагорода за працю має встановлюватися з урахуванням його високого статусу, гідності професії та міри відповідальності і гарантуватися, як і пенсії, виключно законом.

Реалізація цієї гарантії покладається на державу в особі її органів, які повинні забезпечити необхідне фінансування та належні умови функціонування судів та діяльності суддів (частина перша статті 130 Конституції України).

Незважаючи на цей конституційний припис органи законодавчої та виконавчої влади не завжди його виконували та виділяли необхідні для діяльності суду і суддів кошти і навіть скорочували протягом року обсяг фінансування судів, у тому числі й суддів Конституційного Суду України.

Указом Президента України «Про скорочення видатків Державного бюджету України на 1998 рік» від 8 серпня 1998 року № 860/98 видатки на утримання судової влади, до якої належить і Конституційний Суд України, на підставі статті 33 Закону України «Про бюджетну систему України» було скорочено на 9 466 тисяч гривень.

Наступного року постановою Кабінету Міністрів України «Про обмеження видатків Державного бюджету України на 1999 рік» від 22 березня 1999 року було скорочено видатки на функціонування Конституційного Суду України на 39,7 відсотка. Ця постанова прийнята на виконання статті 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік», яка надавала право Кабінету Міністрів України здійснювати обмеження видатків з Державного бюджету України у разі недоотримання доходів або коштів для фінансування дефіциту Державного бюджету України, порівняно із затвердженими, більш як на 10 відсотків.

Рішенням Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 за конституційним поданням Верховного Суду України статтю 42 Закону України «Про державний бюджет України на 1999 рік» у частині надання повноважень Кабінету Міністрів України здійснювати обмеження видатків з Державного бюджету України на утримання судових органів України без урахування передбачених статтею 130 Конституції України конституційних гарантій їх фінансування, визнано неконституційною¹.

В обґрунтування такого рішення Конституційний Суд України послався на те, що однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів. Централізований порядок фінансування судових органів з Державного бюджету України в обсягах, які мають забезпечувати належні економічні умови для повного і незалежного здійснення правосуддя та потреби судів, має обмежити будь-який вплив на суд і спрямований на гарантування судової діяльності на основі принципів і приписів Конституції України.

Відсутність встановлених нормативів фінансування судів державою не може бути підставою для довільного визначення його обсягів органами законодавчої або виконавчої влади, оскільки необхідні видатки з Державного бюджету України на суди не можуть скорочуватися до рівня, який не забезпечує виконання вимог статті 130 Конституції України щодо фінансування судів.

Видатки Державного бюджету України на утримання судової влади захищені безпосередньо Конституцією України і не можуть бути скорочені органами законодавчої або виконавчої влади нижче того рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя. Обмеження видатків на фінансування судової влади не гарантує належних умов для повного і незалежного здійснення правосуддя та функціонування судів і підриває довіру громадян до державної влади, ставить під загрозу утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

¹ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки 1997–2001 / Відповід. редакц. канд. юр. наук П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 425–431.

Незалежність забезпечується законодавчо визначеними складовими матеріального і побутового забезпечення суддів, їх заробітної плати. Матеріально-економічна незалежність суддів як під час перебування на посаді, так і після виходу у відставку, є, на думку Ж. Овсепяна, основною гарантією їх незалежності¹. Дійсно, тільки відповідне високому статусу судді його матеріальне і соціальне забезпечення при здійсненні повноважень і після їх припинення є важливою гарантією незалежності судді.

Отримання заробітної плати та користування іншими видами матеріального забезпечення суддями Конституційного Суду України передбачено частиною першою статті 29 Закону України «Про Конституційний Суд України». Однак до цього часу спеціального закону не прийнято. Винагорода судді Конституційного Суду України та інші гарантії його діяльності врегульовані, зокрема, постановами Кабінету Міністрів України «Про забезпечення діяльності Конституційного Суду України» від 8 листопада 1996 року та «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» від 13 грудня 1999 року.

Останньою постановою оклад судді встановлено в розмірі окладу судді Верховного Суду України без урахування особливості конституційного правосуддя і правового статусу судді конституційної юстиції.

Регулювання матеріальних та соціальних гарантій незалежності судді має здійснюватися нормативно-правовими актами за формою не нижче закону і не створювати можливостей для впливу на суддів.

Необхідність встановлення таких гарантій окремим законом зумовлена засадами діяльності різних органів влади.

Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується, зокрема, на принципах незалежності, колегіальності і рівноправності суддів. Органів виконавчої влади, прокуратури та виконавчі органи місцевого самоврядування функціонують на принципах підпорядкування і субординації.

Незважаючи на це порядок оплати праці працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів, є єдиним. Пункт другий постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року встановлює право керівників, зокрема судів, у тому числі й Голови Конституційного Суду України, здійснювати преміювання працівників відповідно до їх особистого вкладу в загальні результати роботи та надавати матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань, а також допомогу на оздоровлення.

Премії та матеріальна допомога є складовими матеріальної гарантії незалежності, реалізація якої не може залежати від розсуду керівника суду. Визначити особистий вклад судді в результати роботи суду, тобто у здійснення правосуддя, оскільки воно є основною функцією конституційної юстиції, об'єктивно неможливо. Якісні показники рішень не підлягають оцінці, адже рішення конституційної юстиції приймаються колегіально, є остаточними і перегляду не підлягають.

Кількісні показники (кількість розглянутих справ, прийнятих рішень) залежать від кількості звернень, що надійшли до суду, їх розподілу, підвідомчості, правильності оформлення і рівня складності поставлених у них питань і не розкривають дійсного обсягу сил і часу, витрачених на підготовку і розгляд справи, тому вони не можуть бути критерієм визначення особистого вкладу судді у здійснення конституційного правосуддя.

Обсяг встановлених Конституцією і законами України гарантій незалежності і недоторканності судді має регулюватися виключно цими нормативно-правовими актами і не може визначатися посадовими особами на свій розсуд.

Винагорода за працю судді, складовою якої є премії, належить до матеріальних гарантій незалежності судді, її розмір не повинен встановлюватися керівником суду. Надання керівнику суду права здійснювати преміювання суддів відповідно до їх особис-

¹ Овсепян Ж. Й. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. – Ростов-на-Дону, 1992. – С. 141.

того вкладу в загальні результати роботи означає визначення ним на свій розсуд розміру його заробітної плати і створення передумов для впливу на суддю, що суперечить принципу незалежності судді. Отже, положення названої постанови щодо права керівників відповідних органів влади здійснювати преміювання працівників, надавати їм матеріальну допомогу та допомогу на оздоровлення необхідно розглядати як право суддів на отримання премій і допомоги у встановленому цією постановою розмірі.

Гарантії незалежності судді, в тому числі заходи щодо його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, не можуть бути скасовані чи зменшені іншими нормативними актами або шляхом внесення змін до законів. Повноваження судді Конституційного Суду України, його конституційні права і свободи не підлягають обмеженню при введенні воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих місцевостях.

Рішенням Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп за конституційним поданням 55 народних депутатів України у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій визнано неконституційними, зокрема, положення статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» в частині надання пільг, гарантій і компенсацій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, у тому числі й суддям, та пункт 1 статті 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів», яким виключене перше речення частини дванадцятої статті 44 Закону України «Про статус суддів», що передбачало елементи матеріального забезпечення суддів¹.

Визнаючи неконституційними положення названих законів стосовно суддів, Конституційний Суд України виходив з того, що положення частини першої статті 129, частини першої статті 130 Конституції України у взаємозв'язку із положеннями статей 11 (встановлює гарантії незалежності суддів) та 44 (регулює матеріальне та побутове забезпечення суддів) Закону України «Про статус суддів» створюють механізм захищеності судової влади, який Верховна Рада України повинна враховувати, приймаючи Державний бюджет України на відповідний фінансовий рік. Норми матеріального і побутового забезпечення суддів, їх соціального захисту не можуть бути скасовані чи зменшені без відповідної компенсації.

Наведене Рішення стосується тільки положень одного Закону, хоча у ньому закладено принцип неприпустимості зниження рівня гарантій незалежності та недоторканості для суддів конституційної та загальної юрисдикції.

На жаль, Верховна Рада України не зробила з наведеного Рішення Конституційного Суду України жодних висновків і продовжує зменшувати гарантії незалежності та недоторканості суддів, включаючи в інші закони, зокрема в закони про державний бюджет, положення про зупинення дії норм спеціальних законів у частині встановлення в них гарантій без відповідної компенсації.

З метою забезпечення незалежності суддів усіх судів і недопущення її обмеження необхідно на конституційному рівні закріпити принцип неприпустимості обмеження незалежності суддів і зниження рівня гарантій незалежності, зокрема, доповнити частину першу статті 130 Конституції України таким реченням: «Розмір видатків на утримання судів не може бути зменшений».

Питання щодо кваліфікаційних класів суддів до цього часу взагалі залишається неврегульованим. З урахуванням високих вимог щодо стажу роботи за фахом, обрання суддями у переважній більшості осіб, які мають наукові ступені кандидата або доктора юридичних наук, значний досвід правотворчої та правозастосовної, наукової, педагогічної роботи, судді повинні мати вищий кваліфікаційний клас судді, що має бути закріплено в законі.

Гарантією незалежності суддів є встановлення в 2001 році права на відставку, виплату вихідної допомоги та отримання щомісячного довічного грошового утримання, що обчислюється із заробітної плати на відповідній посаді судді, яку він обіймав на час припинення повноважень, за відсутності передбаченого для суддів судів загальної

¹ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002 / Відповід. редакц. канд. юр. наук П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 200–208.

юрисдикції десятирічного стажу на посаді судді. З урахуванням їх високого статусу, професійного рівня, строку перебування на посаді не менш як десять років, до стажу їх роботи для отримання права на відставку зараховується стаж іншої практичної, наукової, педагогічної роботи за фахом та стаж державної служби. При цьому за ними зберігається звання судді і такі ж гарантії недоторканності та соціального захисту, як до виходу у відставку.

З внесенням названих вище змін до Закону України «Про статус суддів» фактично втратило значення встановлене законом збереження за суддею до виходу на пенсію за віком вісімдесяти відсотків грошового утримання та інших видів матеріального забезпечення судді, який працює у випадку припинення його повноважень у зв'язку із закінченням строку призначення або неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я. Крім того, на суддю поширюються встановлені законодавством про працю гарантії для працівників, обраних на виборні посади, оскільки ця посада є виборною.

Разом з тим законодавство про працю не гарантує безумовного надання працівникам, обраним на виборні посади, саме тієї роботи чи посади, з якої вони були звільнені внаслідок їх обрання на виборну посаду. Надання їм попередньої роботи, посади обумовлено її наявністю, а за відсутності – іншої рівноцінної роботи. Тому доцільно було б передбачити у законі збереження за суддею КСУ на час його повноважень попереднього місця роботи, посади, що унеможливить скорочення його попередньої посади, хоча порівняно з цією гарантією право судді на відставку є більш ефективним і зміцнює незалежність судді.

Як гарантію незалежності судді можна розглядати відсутність дисциплінарної відповідальності судді. Хоча, з другого боку, встановлення дисциплінарної відповідальності позитивно впливатиме на незалежність судді. Встановлення такої відповідальності за явні порушення Конституції та законів України при прийнятті рішень, за неналежне виконання своїх обов'язків, неявку на засідання колегії суддів, засідання, пленарні засідання КСУ без поважних причин, відмова від участі в голосуванні, порушення вимог щодо несумісності, присяги є не тільки ефективним засобом забезпечення належного виконання своїх обов'язків. Це ще й гарантія від впливу, гарантія самостійного, неупередженого, справедливого і на підставі закону вирішення питань у Суді, попереджувальний захід, що дозволяє запобігти можливості застосування крайнього заходу за допущені суддею порушення – звільнення з посади.

Надання широких повноважень потребує і встановлення адекватної їм юридичної відповідальності, зокрема за неналежне здійснення адміністративних функцій. Доцільно було б за недбале виконання своїх обов'язків, невиконання рішень з організаційних питань і з тих, що стосуються суддів, зловживання своїми правами Головою КСУ та його заступниками встановити відповідальність у вигляді дострокового припинення їх повноважень.

Виключити вчинення правопорушень суддями, у тому числі й тими, які виконують адміністративні функції, неможливо. Історії конституційної юстиції відомі випадки пред'явлення звинувачення в причетності до отримання хабара Голови Конституційної Ради Франції Р. Дюма.

Гарантією незалежності судді є персоніфікованість прийняття рішень. Він не має права утримуватись від голосування і зобов'язаний незалежно від результатів голосування і ставлення до рішення Суду підписати його. Рішення приймаються поіменним голосуванням у формі опитування суддів. Рішення підписуються окремо суддями, які голосували за його прийняття, і суддями, які голосували проти.

Зміцненню незалежності судді конституційної юстиції сприятиме нормативне закріплення розподілу конституційних подань, звернень, шляхом жеребкування у відповідній формі. Жеребкування не тільки справедливий і неупереджений спосіб розподілу конституційних подань і звернень, а й важлива гарантія від впливу на суддю.

Розподіл конституційних подань і звернень не шляхом жеребкування, навіть до Колегії суддів КСУ, може супроводжуватись певним інтересом або з боку особи, яка їх розподіляє (Голова КСУ, Секретар колегії суддів Суду), або безпосередньо судді, який ініціює їх вибір. Таким чином, закладаються підвалини впливу на прийняття рішення судом.

Відмінності має також індемнітет судді. Він не несе юридичної відповідальності за результати голосування, обговорення своїх виступів або висловлювань у КСУ чи в колегії суддів з питань, що розглядаються, прийняття рішень та надання висновків за окремими винятками. Якщо висловлювання містять образу чи наклеп, суддя не звільняється від відповідальності за них.

Наведене дозволяє визначити незалежність суддів як систему політичних, соціально-економічних, ідеологічних, правових заходів, що забезпечують самостійне, неупереджене і справедливе вирішення ними питань, віднесених до повноважень конституційної юстиції, за своїм внутрішнім переконанням, на підставі Конституції та законів України, без будь-якого стороннього втручання у здійснення конституційного правосуддя, надійну правову охорону Основного Закону України, ефективний захист прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів суспільства і держави.

Гарантії незалежності і недоторканності судді не є особистими привілеями громадянина, який обіймає цю посаду. Вони зумовлені необхідністю захисту публічних інтересів, зокрема інтересів правосуддя.

Гарантії незалежності і недоторканності судді мають встановлюватися Конституцією і законами України з урахуванням особливості конституційної юрисдикції, високого статусу цієї посади і гідності професії.

Досягнутий рівень гарантій незалежності і недоторканності судді не може бути знижений. Це має стати принципом діяльності органів державної влади у правовій, демократичній державі – Україні.

Встановлені гарантії незалежності і недоторканності не можуть бути скасовані. Вони можуть бути замінені на інші, адекватні їм, гарантії.

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

ПЕРЕДУМОВИ НАРОДЖЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ, ЇЇ ОБ'ЄКТИ І СУБ'ЄКТИ ДО ВИНИКНЕННЯ СРСР

О. Мироненко,
доктор філософських наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

У соціально-економічному аспекті початок і перша половина періоду народження та еволюції радянської теорії і практики конституційної юстиції характеризувався поступовим занепадом воєнного комунізму та появою, розквітом і штучним відмиранням нової економічної політики. Воєнний комунізм увійшов у вітчизняну історію, у тому числі в історію конституційної юстиції, з одного боку, як стрижнева «економічна» частина фактичної української радянської конституції, а з іншого – як комплекс здебільшого неконституційних економічних, політичних і правових засобів, які застосовувались радянською владою у 1918–1921 роках. Це силові заходи, а саме:

жорстка концентрація промислового виробництва, землі, банків, транспорту, зв'язку цілковито у руках держави, націоналізація не тільки великих, а й середніх та дрібних підприємств; соціалізація землі і націоналізація банків, приватних залізниць, морського та річкового транспорту, «червоноармійська атака на капітал» у промисловості (саме у період воєнного комунізму, в травні 1918 року, нахлинула націоналізація цукрової промисловості і заводів транспортного машинобудування, у червні 1918 року – нафтової промисловості, великих підприємств інших галузей, а з літа 1919 року прискореними темпами націоналізувались середні підприємства, з 29 листопада 1920 року – всі дрібні підприємства з кількістю робітників за наявності двигуна – 5 чоловік, а без нього – 10)¹;

сувора централізація управління народним господарством, що відома у літературі ще й під назвою «главкізм». Головні комітети (Головпраця, Головторф, Головтекстиль, Головшкіра, Головодяг, Головтоп, Головкрохмаль тощо) ставали фундаментом управління величезними галузями економіки. Вони зосереджували у себе весь розподіл сировини і напівфабрикатів та вироблену продукцію. Всі посередні ланки в управлінні скасовувались: головні комітети безпосередньо керували підприємствами і підпорядковувались Президії ВРНГ. Але згодом, коли жорстке управління «по вертикалі» в подальшому доводило свою неспроможність, почали виникати об'єднання підприємств – трести, кущі та місцевий господарський апарат головних комітетів, їх районні управління;

хлібна монополія, концентрація у руках держави, тобто Наркомпроду, всієї справи розподілу продуктів харчування і введення продрозверстки, тобто запровадження обо-

¹ Див.: *Мироненко О. М.* Економічний колапс України і спроба його подолання у 1917–1920 роках як репозиція НЕПу (державно-правовий аспект). – К., 1994.

в'язкової здачі селянами всіх «надлишків» (більше встановлених державою норм на особисті і господарські потреби) сільськогосподарських продуктів. Спочатку продрозверстка охоплювала тільки хліб і фураж, згодом поширилась на картоплю і м'ясо, а в 1920 році – на все продовольство;

перетворення кооперативних об'єднань, особливо сільськогосподарських і споживчих, членство в яких мало бути обов'язковим для всього сільського населення, у допоміжний орган держави, по суті, у придаток Наркомпроду, в результаті чого занепадала кооперація і наприкінці 1920 року, в умовах товарного голоду, майже вмерла;

втління принципу «хто не працює, той не їсть», розподіл продуктів за картковою системою та у вигляді пайків, тобто нормоване державою постачання населенню за класовою приналежністю. Спочатку карткова система поширювалась на хліб, цукор, сірники, мило, гас, згодом – на молоко та молокопродукти, тютюн, взуття тощо;

заборона приватної торгівлі нормованими продовольчими і промисловими товарами, націоналізація приватних оптових складів, торговельних фірм. На практиці ця заборона порушувалась і призводила до злету спекуляції;

натуралізація заробітної плати, тобто надання трудящим продовольства і предметів широкого вжитку безкоштовно або за твердими цінами замість усієї або частини заробітної плати. Це було викликано паралічем грошового обігу, нуліфікацією грошей, гострою нестачею товарів широкого вжитку і низькою оплатою праці. Тенденція до підвищення натуральної частини оплати праці весь час зростала і наприкінці 1920 року досягла майже 100 відсотків;

зрівняльний розподіл, повне згортання грошового обігу і його витіснення натуральним обміном. Це було грубим порушенням принципів оплати праці, декретованих у грудні 1918 року в Кодексі законів про працю РСФРР, та загальноросійських тарифів, введених з лютого 1919 року. Але вже восени 1919 року зарплата робітника найвищого розряду тільки на 9 відсотків перевищувала зарплату робітника I розряду, а в 1920 році ця різниця скоротилась до 4 відсотків;

мілітаризація виробництва, запровадження загальної трудової повинності, примусового закріплення робітників і службовців за підприємствами та установами. Спочатку вона охоплювала військову промисловість, з листопада 1918 року – залізниці, а згодом – всі галузі народного господарства. Робітників багатьох підприємств переводили на становище військовослужбовців. Встановлювались обов'язкові середні норми виробництва. Самочинне залишення підприємств вважалось дезертирством і каралось за законами військового часу. До роботи в цивільних установах примусово залучались червоноармійці або все працездатне доросле населення згідно з трудовою повинністю;

всеохоплюючий жорстокий «червоний терор» на всіх територіях, зайнятих більшовиками, об'єктами якого стали всі верстви населення, а жертвами були тисячі людей, у тому числі і члени українських партій або ті, хто їм співчував. Все суспільство перебувало у постійній атмосфері жаху, а політичні супротивники більшовиків нищились безжалісно.

Стосовно історії вітчизняної конституційної юстиції надзвичайні економічні, політичні і правові заходи доби воєнного комунізму викликають інтерес у тому плані, що вони стали першою в еволюції радянської державності цілеспрямованою системою, за суттю, антиконституційних актів і дій, тобто таких, що не відповідали ані багатьом положенням шойно ухваленого Основного закону РСФРР 1918 року, який до березня 1919 року був чинним і на українських територіях, відвойованих більшовиками, ані нормам Конституції УСРР 1919 року. Хоча деякі гасла Основного закону РСФРР (знищення експлуатації людини людиною, безпощадне придушення експлуататорів, націоналізація основних засобів виробництва, введення усезагальної трудової повинності, експропріація буржуазії, озброєння трудящих тощо) якоюсь мірою виправдовували вжиття надзвичайних заходів воєнного комунізму – більшість правових актів його доби та їх система разом узяті суперечили не тільки загальному духу Конституції, спрямованому на встановлення щастя і блага трудового люду, а й багатьом її

конкретним статтям, що закріплювали права і свободи робітників і селян, положення про Російську Республіку як вільне соціалістичне суспільство тощо (статті 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 та інші Конституції РСФРР).

Щодо УСРР, то політика воєнного комунізму запроваджувалась із значними відмінностями від інших регіонів колишньої Російської імперії. Тут вона розпочалась набагато пізніше. Ще наприкінці 1918 року, тобто у процесі становлення фактичної української радянської конституції, було скасовано всі закони і розпорядження Центральної ради, гетьманату, Директорії та білогвардійців, та поширено на Україну чинність багатьох декретів РСФРР. У березні 1919 року під час ухвалення вже юридичної Конституції УСРР, республіку оголошено озброєним табором, запроваджено основні принципи воєнного комунізму, а згодом взято курс на мілітаризацію радянських установ, створення комітетів незаможних селян – комбедів, експропріацію капіталістів та поміщиків, ізоляцію та економічний розгром «куркульства», хлібну монополію, продрозверстку тощо. Вводилась державна монополія не тільки на хліб, а й на цукор, сіль, чай, але робились спроби відкинути принципи воєнного комунізму у керівництві промисловістю, демократизувати управління економікою взагалі (платформа «децистів»). На відміну від Росії, в Україні зберігалась значна кількість ненаціоналізованих середніх і дрібних підприємств (з річним оборотом до 1 мільйона карбованців), залишились у приватній власності невеликі вугільні шахти (з річним видобутком до 5 мільйонів пудів вугілля), значно більшим виявився грошовий обіг, діяла споживча кооперація тощо. Але й такий, дещо «пом'якшений варіант» надзвичайних заходів не тільки не мав юридичних конституційних підстав, а й прямо суперечив пункту «в» статті 3, частині першій статті 6, статтям 22, 23, 24, 25, 26 Конституції УСРР 1919 року.

У цілому ж політика воєнного комунізму¹ – перетворення країни в єдиний воєнний табір допомогла більшовикам утримати владу, але на користь вкрай зруйнованому народному господарству не пішла ні в Росії, ні в Україні: заводи і фабрики зупинялися, міське господарство і транспорт виведені з ладу, сільське виробництво все більше занепадало, запаси збіжжя танули на очах. Цілковитий крах системи воєнного комунізму ставав реальністю і змусив більшовицьке керівництво терміново шукати виходу з катастрофічного становища, оскільки штовхали їх до цього не тільки мара голодної смерті, очевидна неспроможність «стрибка у комунізм», входження у нього військовим маршем, а й численні селянські заворушення у вигляді махновщини та григор'ївщини в Україні, антонівщини та кронштадтського бунту в Росії. Все це змусило радянське керівництво вже у 1921 році запровадити нову економічну політику.

Нова економічна політика – період економічного і політико-правового розвитку УСРР, принципово відрізняється від доби воєнного комунізму. Силовий характер останнього, грубі помилки і перекручення у ході здійснення «лобової атаки» на капітал ще у 1918–1920 роках почали визнавати В. Ленін, Ю. Ларін (М. Лур'є), М. Бухарін, О. Риков, Я. Рудзутак, О. Цюрупа та інші більшовицькі провідники. Нова економічна політика запроваджена з початку 1921 року. Справді новою, тобто неочікуваною, вона не стала, оскільки «в ній було більше старого, ніж у попередній економічній політиці» (вислів В. Леніна). Концептуальна сутність НЕПу полягає у переорієнтуванні економіки воєнного комунізму на ринок і торгівлю; у подальшому розвитку промисловості на основі її електрифікації; у заміні продрозверстки продподатком; у кооперуванні населення Росії, України, Білорусії, Грузії, Вірменії, Азербайджану та інших територій, що стали залежними від Москви; у дозволі на вільну торгівлю при регулюванні її органами Радянської влади; у впровадженні товарно-грошових відносин; у запровадженні орендування приватними особами частини дрібних державних підприємств; у повсюдному використанні госпрозрахунку; у дозволах на організацію невеликих приватних підприємств; у підвищенні особистої зацікавленості результатами праці; у застосуванні обмеженої оренди землі; у тимчасовому використанні капіталістичних елементів в економіці; у допущенні до товарного виробництва найманої

¹ Див.: Гиммельсон Е. Г. «Военный коммунизм»: политика, практика, идеология. – М., 1973; Винниченко В. Відродження нації. – Т. 1–3. – К., 1990.

праці; у вдосконаленні державного планування та управління; у залученні іноземного капіталу до відбудови промисловості у формі концесії; у посиленні боротьби з бюрократизмом, комчванством, адміністративно-командним втручанням в економічні процеси; у запровадженні економічного змагання, концентрації соціалістичного і капіталістичного секторів; у підвищенні культури в усіх сферах виробничої і творчої діяльності; у висуненні на пріоритетне місце проблем добробуту народу; у підриві соціальної бази злочинності взагалі, і бандитизму зокрема.

В Україні нова економічна політика запроваджена постановою Надзвичайної сесії ВУЦВК 27 березня 1921 року¹. Через місяць одностайно були підтримані відповідні рішення X з'їзду РКП(б) на Першій всеукраїнській нараді КП(б)У у резолюціях «Про продподаток і комнезами», «Економічна політика найближчого періоду», «Про кооперацію». У названих документах відчувалась чимала стурбованість державного і партійного керівництва УСРР кризою пролетарської диктатури, посиленням «селянської контрреволюції», можливим розвитком стихійного приватнокапіталістичного товарообміну, зміцненням позицій дрібної буржуазії, відновленням майнової нерівності, відсутністю належної підтримки з боку західноєвропейського пролетаріату, але, як і завжди, «цілком і повністю» КП(б)У схвалила лінію Москви.

Протягом багатьох десятиліть дослідники слідом за Й. Сталіним, вбачали сутність НЕПу в заміні продрозкладки продподатком і розглядали його як короточасний тактичний маневр. У дійсності ж концептуальна платформа НЕПу, розроблена впродовж тривалого часу шляхом напруженого творчого пошуку і ретельного аналізу практики, набагато глибша. Вона означала, що соціалізм не може бути нав'язаний силою, а його треба дійсно будувати. Заміна продрозверстки була лише одним з елементів НЕПу, але не стрижневим і тим більше не її сутністю. НЕП – це перш за все, спроба введення принципів соціальної справедливості у ринкові відносини, у сферу товарного виробництва, товарно-грошового обігу, відкидання адміністративно-командної системи втручання в економіку і перехід до, власне, економічних методів управління. Це не лобова атака, не штурм, а поєднання економічних, моральних, духовних складових, повсякденна напружена праця на ґрунті особистих матеріальних інтересів. Нова економічна політика розумілась не як короточасний відпочинок перед черговою навалюю на капітал, а як політика «всерйоз і надовго».

Практичному втіленню НЕПу передувало ще одне велике горе українського народу – голод 1921 року, який став кінцевим результатом саме політики попередніх режимів 1917–1920 років, і особливо, політики воєнного комунізму. У короткий строк наслідки голоду були ліквідовані. Розвивалось сільськогосподарське виробництво. Люди стали ситі, одягнені й взуті. Розпочався господарчий підйом у промисловості. Швидко відновлювався транспорт і налагоджувалась його робота. Відкривались нові банки. Зміцнювалась грошова система. Припинялась інфляція. Оновлювався основний капітал. Через кілька років виробничий потенціал України досяг довоєнного рівня.

З юридичної точки зору досить суперечливим було те, що НЕП в Україні запроваджувався під час, хоч і формальної, дії Конституції 1919 року, тобто Основного закону доби воєнного комунізму². Мабуть, саме тому з'їзди Рад, ВУЦВК, її Президія, Раднарком під час «законодавчого оформлення» нових економічних відносин, незважаючи на унікальне у практиці радянського державного будівництва запровадження у 1924 році деяких елементів судового конституційного контролю, досить часто ігнорували конституційні положення як щодо внесення суттєвих змін і доповнень до Конституції УСРР у 1925 році, так і після цього. Навіть позитивні, демократичні прагнення органів влади у дійсності мали вкрай негативні правові наслідки: у державі і суспільстві поступово закріплювався погляд на конституцію як на чисто формальну політичну декларацію, а не діючий акт найвищої юридичної сили.

¹ Постанова ВУЦВК «Про заміну продрозкладки податком» // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины (далі – СУ УСРР). – 1921. – № 5. – С. 143.

² Див.: Мироненко А. Н. Проблемы законности на этапе новой экономической политики (1921–1927). – К., 1992.

Докорінним чином змінювалось податкове законодавство, один за одним з'являлись декрети про вільний обмін, купівлю та продаж сільськогосподарських продуктів, фабрично-заводських і кустарних виробів, про затвердження принципів планового господарства, госпрозрахунків тощо. Небаченими у світі темпами розгорталась кодифікація законодавства. Значно пом'якшувались методи червоного терору. Повернулися з еміграції М. Грушевський, М. Шраг, П. Христюк, М. Чечель, А. Ніковський та інші діячі УЦР, науковці С. Рудницький, О. Бадан, М. Чайківський, М. Лозинський тощо. З позицій «безпартійності» мали можливість пропагувати свої погляди колишні українські соціал-демократи (В. Чехівський, В. Мазуренко, Й. Гермайзе, М. Слабченко та інші), українські есери (В. Голубович, М. Чечель, А. Головка, С. Остапенко та інші). Почалися процеси українізації. Раднарком УСРР уперше очолив українець В. Чубар. КП(б)У на рівних правах з ВКП(б) було прийнято до Комінтерну. Важливі державні посади обіймали М. Скрипник, Г. Гринько, О. Шумський, тобто українські більшовики, які не тільки ініціювали акції на зразок заміни Л. Кагановича на посаді першого секретаря ЦК КП(б)У українцем В. Чубарем, а й чимало зробили для розвитку у роки НЕПу української науки, літератури, мистецтва, театру. Вже в жовтні 1921 року було створено Українську автокефальну православну церкву (УАПЦ). У масовому порядку в Радянську Україну переїжджали галичани.

Та наприкінці 20-х років НЕП з ініціативи Й. Сталіна почала різко згортатись. Приватний сектор у промисловості й торгівлі був розгромлений, багато «непманів» опинилися на Соловках. У сільському господарстві став провідним курс на суцільну колективізацію і нищення куркульства. Розпочиналась епоха цинічного нехтування фундаментальних положень конституційного устрою як СРСР, так і УСРР, правового нігілізму, насадження командно-адміністративної системи в усіх сферах життя держави, силового утиску суспільства взагалі.

Концептуальним стрижнем української радянської доктрини конституційної юстиції у 20–30-х роках залишались, як і в попередній період революційного конституціоналізму 1917–1920 років, марксистсько-ленінські засадничі основи розуміння сутності права і держави. У трансформованому вигляді вони втілювались у гаслах диктатури пролетаріату та переходу всієї повноти влади Радам.

За марксистсько-ленінською концепцією диктатура пролетаріату – форма державної влади, що встановлюється внаслідок соціалістичної революції, здійснюваної робітничим класом на чолі з його партією. Необхідність завоювання влади пролетаріатом (робітничим класом) доводилась К. Марксом і Ф. Енгельсом у «Маніфесті Комуністичної партії» (грудень 1847 – січень 1848), де були сформульовані і головні завдання такої влади: відібрати у буржуазії всі засоби виробництва, зосередити їх у руках пролетарської держави, скасувати приватну власність і перетворити її на суцільну (державну). Сам термін «диктатура пролетаріату» разом з формулою «усуспільнення засобів виробництва» вживається основоположниками марксизму у праці «Класова боротьба у Франції з 1848 по 1850 рік» (січень–березень 1850). Ідеї ж безперервної пролетарської революції, обов'язковості зламу у її процесі старої державної машини, союзу пролетаріату і селянства, диктатури пролетаріату як неминучого підсумку боротьби класів і переходу до їх повного скасування з'явилися протягом наступних двох років і особливо чітко висловлені у праці «Вісімнадцяте брюмера Луї Бонапарта» та у листі до І. Вейдемейера в 1852 році. Згодом вчення про диктатуру пролетаріату було розвинуте в «Капіталі» (1867–1894), творах «Громадянська війна у Франції» (1871), «Критика Готської програми» (1875), працях В. Леніна та інших марксистських теоретиків¹. Першу практичну апробацію, на їх погляд, диктатура пролетаріату пройшла у формі Паризької Комуні 1871 року. На II з'їзді РСДРП (1903) доктрина про неминучість диктатури пролетаріату стала складовою частиною програ-

¹ Див.: Маркс К. і Енгельс Ф. Твори. – Т. 7, 8, 17, 28. – К., 1961–1965; Ленін В. І. Держава і революція // Повне збір. тв. – Т. 33. – К., 1973; Ленін В. І. Про «демократію» і диктатуру // Там само. – Т. 37; Ленін В. І. Про державу // Там само. – Т. 39; Ленін В. І. Про диктатуру пролетаріату // Там само. – Т. 39; Ленін В. І. Економіка і політика в епоху диктатури пролетаріату // Там само. – Т. 39 та ін.

ми мінімум. Внесок В. Леніна у подальшу еволюцію концепції диктатури пролетаріату полягає у висуненні тези про те, що переростання буржуазно-демократичної революції у соціалістичну водночас є переростанням революційно-демократичної диктатури пролетаріату і селянства в диктатуру пролетаріату (1905–1907), про різносторонність форм диктатури пролетаріату (1916), про Ради як одну з форм диктатури пролетаріату (1916–1917), про керівну і спрямовуючу силу, функції, характер, риси, практичні завдання диктатури пролетаріату (1918–1921) тощо.

Виходячи з настанов основоположників марксизму-ленінізму, можна зробити висновок, що диктатура пролетаріату розглядалась ними: 1) у соціально-економічній сфері – як засіб ліквідації приватної і встановлення суспільної власності на головні засоби виробництва, експропріація майна великої буржуазії та поміщиків, націоналізація землі, банків, промислових підприємств, транспорту, зв'язку, скасування експлуатації людини людиною, запровадження планової системи господарства, забезпечення контролю за мірою праці і споживання членів суспільства тощо; 2) у політичній сфері – як засіб зруйнування старого державного устрою, приборкання панівних класів, захоплення влади, скасування «буржуазної» і встановлення «пролетарської» демократії, яка мала б на меті широку участь усіх трудящих в управлінні громадськими справами, зміцнення держави шляхом розширення її соціальної бази, особливо за рахунок союзу пролетаріату з селянством при збереженні керівної ролі робітничого класу, позбавлення виборчих прав колишніх експлуататорів тощо; 3) у правовій сфері – як засіб ототожнення права і політики, права і закону, скасування буржуазного законодавства, набуття чинності пролетарським правом, принципом соціалістичної законності, заснованим спочатку на революційній правосвідомості і революційній доцільності, а згодом на суто класовій правовій системі, розуміння права як сукупності встановлених державою норм, доведення верховенства держави над правом як знаряддя охорони соціалістичної (державної) власності, підтримання внутрішнього порядку тощо; 4) у військовій сфері – як засіб зміцнення оборонної могутності, придушення опору скинутих владних верхів експлуататорських класів, розбудови робітничо-селянських збройних сил, тобто армії і флоту; 5) у сфері зовнішньої політики – як засіб захисту країни від чужоземних агресорів, забезпечення державної безпеки, налагодження зв'язків з зарубіжними комуністичними і робітничими організаціями, надання військової, матеріальної та іншої допомоги революційним і визвольним рухам тощо.

Отже, класичний марксизм вважав притаманними диктатурі пролетаріату як насильницькі, так і творчі, господарсько-організаторські, культурно-виховні функції. Разом із завданням придушення опору панівних класів, як писав В. Ленін, неминуче висувається – і чим далі, тим більше – більш суттєве завдання позитивного комуністичного будівництва, створення нових економічних відносин, нового суспільства. Але на практиці насильницька функція диктатури пролетаріату майже завжди була превалуючою. З самого початку це виявилось у політиці воєнного комунізму, у червоному терорі та громадянській війні. Після короткочасної неспівської відлиги на кілька десятиліть взяло гору сталінське трактування диктатури пролетаріату, його думка про посилення класової боротьби в ході просування до соціалізму, та адміністративно-командна, державно-казармена модель. Гасло диктатури пролетаріату стало засобом нехтування радянських конституцій, ухвалення низки відверто неконституційних актів, терору проти власного народу, перетворило диктатуру пролетаріату на безмежну диктатуру партійної верхівки. У результаті жорстоких репресій загинули чи були безвинно кинуті за ґрати мільйони людей. Сумніви щодо історичної необхідності диктатури пролетаріату, її розуміння як загальної закономірності соціалістичної революції та переходу від капіталізму до соціалізму, стрижня конституціоналізму і законодавства висловлювало багато соціал-демократів різних країн починаючи з 70-х років XIX століття (наприклад, такі течії, як тред-юніонізм, прудонізм, лассальянство, економізм, бернштейніанство, кауцькіанство, бауерізм, у Росії – меншовизм, Г. Плеханов, Л. Мартов, на Україні – М. Зібер, М. Туган-Барановський, М. Грушевський, В. Винниченко, С. Петлюра, Ю. Мазуренко та інші). Ще не знаючи майбутніх трагічних наслідків диктатури

пролетаріату, вони закликали до мирних процесів переростання капіталізму в соціалізм, відкидали концепції провідної ролі робітничого класу у цьому процесі, не визнавали обов'язковості класової боротьби, віддавали належне західній демократії, за що й отримали тавро опортуністів, ревізійоністів, реформістів тощо.

Що ж стосується іншого стрижневого гасла радянської правової системи взагалі і радянських доктрин конституційної юстиції 20–30-х років зокрема, то лозунг «Вся влада Радам» відкидав постулати класичного парламентаризму і зосереджував усі найвищі законодавчі, виконавчі, судові і контрольні повноваження у центрі, а управління на місцях – у руках Рад робітничих, селянських і червоноармійських (солдатських) депутатів. Категорія «ради» з самого початку з'явилась у найменуваннях протопарламентських інституцій пращурів українства і міцно укорінювалась у вітчизняному менталітеті протягом тисячоліття. Ось чому у вирі революції 1905–1907 років на Київщині, Одещині, Миколаївщині, Катеринославщині, Луганщині та в деяких інших промислових центрах України з'явилися Ради, які виступали і як органи «тимчасового революційного уряду» (за В. Леніним), і як органи «революційного самоврядування» (за Г. Плехановим). І ті, й інші переслідували кінцеву мету встановлення демократичної республіки, де верховна влада була б зосереджена у руках виборного однопалатного законодавчого зібрання. Більшовики у Радах робили ставку на насильницьке усунення самодержавства і встановлення революційно-демократичної диктатури пролетаріату і селянства, меншовики – на еволюційний поступ революції без будь-якої диктатури, але і ті, й інші вимагали скликання Установчих зборів.

У переважній більшості Ради 1905 року на Україні не стали формами представницької демократії, а виступали як інституції тимчасової, надзвичайної, революційної влади. Вони об'єднували навколо себе демократичні сили і демократичні рухи, тобто і більшовиків, і меншовиків, і есерів, і «бундівців» тощо. Не допускались до Рад лише анархісти і сіоністи. Нормотворча діяльність новостворених органів мала лише зачатки правотворчої, але відіграла свою роль у розвитку навичок останньої, формування правосвідомості людей.

Вибори до Рад організовувались і за територіальним, і за територіально-виробничим принципом при найактивнішій участі профспілок і партій. Порядок виборів і норми представництва зверху не встановлювались, а визначались на місцях. Ради працювали ніби на відмежованих «територіальних островах» і між собою майже не були пов'язані. Виникала своєрідна мішанина безпосередньої і формально-представницької демократії, але демократії нерозвинutoї. Саме Ради 1905 року рішуче відкинули принцип поділу влади і абсолютизували демократичний централізм.

Після Лютневої революції більшовики то знімали, то знову підіймали гасло «Вся влада Радам!»¹, а після Жовтневого перевороту в Петрограді вже цілком взяли його на озброєння. Українські більшовики в умовах воєнного комунізму, як і раніше, відкидали парламентаризм і як «систему державної влади», і як «систему правління на Заході», і як «капіталістичний державний лад», вважаючи його засобом винятково буржуазного керівництва державою, механізм якої разом з принципом поділу влади пролетаріат повинен був зруйнувати вщент. Теоретичне кредо, яким керувались російські та українські більшовики, викладене В. Леніним у спеціальному параграфі «Знищення парламентаризму» широко відомої його праці «Держава і революція», написаної у буремні дні 1917 року².

Спираючись на тезу К. Маркса про те, що «комуна повинна бути не парламентарною, а працюючою кооперацією, водночас і законодавчою, і виконуючою закони»³, В. Ленін доводив, що «запродажницький і прогнилий» буржуазний парламентаризм

¹ Див.: З історії боротьби за встановлення Радянської влади на Україні. – К., 1957; *Рибалка І. К.* Встановлення Радянської влади на Україні. – К., 1957; *Перемога Радянської влади на Україні (жовтень 1917 року – січень 1918 рік): Збірник документів.* – К., 1947; *Боротьба за перемогу Радянської влади на Україні.* – К., 1957 тощо.

² *Ленін В. І.* Государство и революция // Избранные произведения в двух томах. – Т. II. – М., 1946.

³ Там само. – С. 155.

відкидають не лише анархісти. У цьому він дійсно мав рацію, оскільки низка не тільки конституційних монархій, а й справжніх парламентських республік Заходу протягом XIX – початку XX століть перетворила представницькі інституції у місце для балачок «обтяжених» мережею прав і привілеїв депутатів, які були неспроможними ні полегшити, ні блокувати вкрай негативні для народу наслідки первісного накопичення багатств молодим, але надзвичайно зажерливим капіталізмом. Ставлячи питання: «Де ж вихід з парламентаризму? Як же можна обійтись без нього?», В. Ленін сам же й відповідав: «Вихід з парламентаризму, звичайно, не у знищенні представницьких установ та виборності, а в перетворенні представницьких установ з балаканини у «працюючі» установи... Представницькі установи залишаються, але парламентаризму як особливої системи, як поділу праці законодавчої і виконавчої, як привілейованого становища для депутатів тут немає. Без представницьких установ ми не можемо собі уявити демократії, навіть пролетарської демократії, без парламентаризму можемо і повинні... Ось що дасть знищення парламентаризму і збереження представницьких установ, ось що позбавить трудящі класи від повійствування цих установ перед буржуазією»¹.

Якщо стрижневий принцип класичного парламентаризму – принцип поділу влади – відкидався більшовиками у гаслі «Вся влада Радам!», то до іншого наріжного принципу концепцій представницьких органів – принципу народовладдя – комуністи-ленінці ставились більш обережно і гнучко. Тут треба звернути увагу, що класичний парламентаризм XIX – початку XX століть, не кажучи вже про більш ранні його теорії і практику застосування, визнаючи на словах народ єдиним чи головним джерелом влади, допускав до її здійснення, тобто до безпосередньої участі у формуванні парламентських інституцій, досить вузьке коло виборців. Досягалось це шляхом виключення з «корпусу народу» всіх осіб жіночої статі, «неповнолітніх» чоловіків до 21, а у багатьох країнах – і до 25 років, військовослужбовців, правоохоронців, бідних, неписьменних, малоосвічених, таких, що не встигли прожити у тій чи іншій місцевості якийсь строк, які мають «не те» походження, сповідують «не ту» релігію, замішують «не ті» посади, належать «не до тієї» національності, мають «не той» колір шкіри тощо. Таким чином, чисельний склад демосу в його розумінні у категорії «демократія» виявлявся мізерним – 10–15 відсотків населення, тобто не більше, ніж у старогрецьких містах-полісах.

Більшовики ж, дотримуючись принципу народовладдя, з самого початку значно розширювали таке «коло народу» шляхом скасування багатьох із зазначених вище штучних обмежень. І хоч Тимчасовий уряд втілював це у Положенні про вибори до Установчих зборів² (у його розробці найактивнішу участь брали й більшовики) ініціативу було втрачено. Але комуністи-ленінці теж досить своєрідно розуміли категорію «народовладдя». З одного боку, вони допускали до формування представницьких інституцій, тобто до процесу здійснення влади трудящих, найбідніші верстви населення, жінок, молодь, а з другого – виключали з корпусу виборців «нетрудівників»: тих, хто застосовував найману працю, існував на нетрудовий прибуток, торговельників, ченців, священнослужителів, колишніх поліцаїв, жандармів та ін.³ Та й обмежуючи категорію «народ» винятково колом трудящих, більшовики поділяли їх на класи і прошарки – робітників, трудове селянство, солдатів, трудову інтелігенцію.

Такі підходи до формування представницьких установ усіх рівнів ґрунтувалися на фундаментальному, стрижневому принципі в теоретичній спадщині класичного марксизму-ленінізму – принципі диктатури пролетаріату. Всебічно осмислений у марксистській концепції класів і класової боротьби, в численних ленінських працях, цей принцип став центральним у розумінні Рад як однієї з форм диктатури пролетаріату: демократії – як пролетарської демократії, права – як пролетарського права, держави –

¹ Ленін В. І. Государство и революция // Избранные произведения в двух томах. Т. II. – М., 1946. – С. 156–159.

² Положение о выборах в Учредительное собрание (с приложением Наказа, числа членов Учредительного собрания и постановлений Временного правительства). – Пг., 1917.

³ Див.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (далі – Конституция РСФСР). – Пг., 1918. – С. 14.

як пролетарської держави, народовладдя – як пануючої ролі робітничого класу, правопорядку – як пролетарської соціалістичної законності тощо.

Отже, відкидаючи парламентаризм і як теорію, і як практику, і як рух за їх принципами поділу влади, більшовики, разом з тим, на засадах диктатури пролетаріату активно створювали під гаслами «Вся влада Радам!» найширшу мережу власних представницьких інституцій для обслуговування інтересів нового політичного режиму. При цьому марксист-ленінці визнавали майже всі інші характерні ознаки, принципи і риси, притаманні класичному «буржуазному» парламентаризму, окрім здійснення своїх повноважень депутатами Рад на постійно діючій, професійній основі. Не відкидали вони зверхності Рад у системі інших державних органів (принцип керівної і спрямовуючої ролі Комуністичної партії у перших радянських конституціях не закріплювався), їх загальнонаціонального характеру, колегіальності у прийнятті рішень, представницького статусу Рад, їх головну функцію законотворчості, функцію прийняття державного бюджету, функцію контролю за його виконанням, функцію контролю за діяльністю уряду, зовнішньополітичну функцію, функцію призначення чи обрання на певні посади, звільнення з таких посад тощо.

Незважаючи на те, що марксист-ленінці побудували піраміду Рад, виключали категорії «парламентаризм» (до речі, як і «конституціоналізм»), «парламент», «поділ влади» та інші з офіційного внутрішнього застосування, вважали з'їзди Рад (пізніше Верховну Раду) повновладними, найвищими органами державної влади, немає підстав для твердженя, що УСРР чи Радянський Союз у цілому «оминув» етап парламентаризму. Починаючи з 1917 року Радянська Україна пройшла власний шлях державотворення, шлях, сповнений величних перемог і кривавих трагедій, власний шлях творення і функціонування найвищих представницьких інституцій – парламентаризму своєрідного, парламентаризму в радянському його розумінні, парламентаризму, «замішаному» спочатку на диктатурі пролетаріату, а згодом – на загальнонародній демократії. Саме своєрідність такого роду парламентаризму, його неповторність збагачує своїм позитивним і негативним досвідом не тільки вітчизняну, а й загальносвітову право- і державотворчу практику й скарбницю конституційної юстиції.

Відразу після повалення самодержавства на українських землях, як і по всій Російській імперії, стрімко розпочався процес утворення Рад на місцях. Виникли Ради робітничих депутатів – у Харкові (2 березня 1917 рік), Києві (3 березня), Катеринославі (4 березня), Полтаві та Кременчуку (5 березня), Одесі та Миколаєві (6 березня) та ін.; Ради солдатських депутатів – у Миколаєві (7 березня), Харкові (8 березня), Херсоні (13 березня) тощо; Ради офіцерських депутатів – у Бердичеві, Білій Церкві, Миргороді, Старокостянтинові, Таращі (всі 21 березня), Золотоноші, Переяславі (23 березня) тощо; Ради матроських депутатів – Севастополь, Чорноморський флот (березень 1917 рік); Ради селянських депутатів (вже у березні–квітні 1917 року в Україні виникло 9 губернських, 70 повітових, а всього близько 200 таких Рад). Потім повсюдно стали виникати Ради робітничих і солдатських депутатів (Поділля, Херсонщина, Волинь, Полтавщина, Київщина, Чернігівщина, Донбас), Ради солдатських (матроських) і офіцерських депутатів (Одеський, Харківський військові округи, Чорноморський флот), Ради робітничих, солдатських і селянських депутатів (Полтавщина, Донбас).

Вплив більшовиків України (після виходу з підпілля у лютому 1917 року їх налічувалось лише трохи більше 2 тисяч), особливо в офіцерських, солдатських, селянських Радах на початковому етапі революції майже не відчувався. Та вони відразу досить активно розгорнули боротьбу за маси на згуртування своїх лав. До липня їх ряди кількісно зросли в 16 разів, з'явилися власні організації в Катеринославі, Києві, Луганську, Харкові, Одесі, Миколаєві, Чернігові, Маріуполі, Олександрівці, Костянтиновці, Юзівці та в деяких інших населених пунктах. Поступово зростав їх вплив у Радах робітничих і селянських депутатів, профспілкових, молодіжних організаціях. Незначним був на той час авторитет більшовиків серед селянства. Нагальним їх завданням тоді було відірвати трудівників села від есерів та інших численних партій і спрямувати селянство на боротьбу за соціалістичну революцію. З липня 1917 року більш

як 50 більшовицьких організацій України, що підтримували тісні зв'язки з Москвою, взяли курс на збройне повстання та більшовизацію Рад. Уже наступного дня після штурму Зимового палацу було встановлено Радянську владу в Луганську, Краматорську і в деяких інших містах Донбасу, а ще через 2–3 дні спалахнули збройні повстання під керівництвом більшовиків у Вінниці та Києві.

Але на цей час в Україні вже діяла система Рад іншого, небільшовицького, характеру. Очолювала її Центральна рада, а входили до неї Всеукраїнська рада селянських депутатів, Всеукраїнська рада робітничих депутатів, Всеукраїнська рада військових депутатів та безліч інших рад – політичних, професійних, національних, трудових, народних, центральних, губернських, повітових, волосних, міських, селищних тощо¹. Більшовицьке гасло «Вся влада Радам!» на них не поширювалось. Навпаки, «ради-конкуренти» проголошувались буржуазно-націоналістичними, ворогами трудящих, які підлягали викоріненню. І в «істинних» радах поряд з більшовиками перебувало чимало їхніх ідеологічних супротивників, а багато з них цілковито знаходились у руках небільшовиків. Ось чому рух за більшовизацію рад наприкінці 1917 – початку 1918 років набув всеохоплюючого характеру. Конституція РСФРР 1918 року законодавчо закріпила назву «Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів». В Україні таке найменування було зафіксоване в Конституції УСРР 1919 року, а створена система Рад стала невід'ємною частиною загальноросійської суперсистеми Рад. Вищою владою в УСРР Конституція проголосила Всеукраїнський з'їзд Рад, але ще майже 2 роки на територіях, не підвладних більшовикам, створювались трудові народні ради часів Директорії та ради чи інші інституції доби денікінщини, врангелівщини, селянських рухів тощо.

У більшовицькому розумінні гасло «Вся влада Радам!» формально цілковито було реалізовано вже у період, що розглядається, разом із знищенням багатопартійності. Конституція УСРР 1929 року назвала Всеукраїнський з'їзд Рад (усього їх відбулось 14) верховним органом влади УСРР, а Конституція УРСР 1937 року найвищим органом державної влади УРСР визначила Верховну Раду УРСР.

Такими були соціально-економічні умови і загальнотеоретичні постулати² абсолютно нового в історії світу суспільного ладу, не бачених ще людством радянської соціалістичної правової системи, радянського соціалістичного конституціоналізму, які запанували на шостій частині земної кулі. Ось чому дослідження еволюції доктрини конституційної юстиції у 20–30-х роках ХХ століття саме у Радянському Союзі загалом, Радянській Україні та інших союзних республіках зокрема стає однією з найважливіших сторінок розвитку загальнолюдських концепцій правової, політичної, адміністративної, ідеологічної оборони конституції.

Піонерськими в історії світового конституціоналізму у період, що розглядається, стали, насамперед наступні об'єкти такої оборони. До них треба віднести як Конституцію РСФРР 1918 року, яка певний час діяла і на території України і стала зразком Конституції УСРР 1919 року, Конституцію СРСР 1924 року та Конституцію СРСР 1936 року. Інші об'єкти політичної і правової охорони, тобто, власне, Конституції УСРР та УРСР 1929 і 1937 років поступались в юридичній ієрархії названим федеративним конституціям. А ще на щабель нижче у такій ієрархії була Конституція Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки (АМСРР) 1924 року як складової частини УСРР (УРСР) з 12 жовтня 1924 року по 2 серпня 1940 року. У переліку об'єктів конституційного захисту не можна пропустити й Договір про утворення СРСР 1922 року, який був чинним на території України протягом наступних майже семи десятиліть. Місце останнього в ієрархії конституційних актів визначити непросто, але, зважаючи на те, що вже з 30 грудня 1922 року він фактично «підпорядкував» собі конституції і РСФРР, і УСРР, і БСРР, і ЗСФРР, а згодом й інших союзних респуб-

¹ Див.: МIRONENKO O. M. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради. – К., 1995.

² МIRONENKO O. M. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 роки. Теоретико-методологічний аспект. – К., 2002.

лік, які вважались суверенними, Договір 1922 року в такій ієрархії не поступається союзним конституціям, а може, посідає дещо вище місце.

Велика роль у практиці формування доктрин захисту конституції в радянській правовій системі взагалі, і в процесі складання радянського соціалістичного конституціоналізму зокрема належить Конституції РСФРР 1918 року¹, чинній фактично до кінця 1922 року, а формально – до травня 1925 року. З 10 липня 1918 року, тобто з прийняттям відповідної постанови V Всеросійського з'їзду Рад про ухвалу тексту названої Конституції, вона діяла на українських територіях, відвоєваних більшовиками, і відіграла значну роль у становленні українського радянського конституціоналізму. Більшість норм Конституції РСФРР була відтворена у Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 року, а положення, що не ввійшли до останньої, використовувались у практиці радянського будівництва в Україні аж до прийняття Конституції СРСР 1924 року.

У першому розділі (4 глави, 8 статей) Росія проголошувалась республікою Рад, федерацією радянських національних республік, яка ставить за мету ліквідацію експлуатації, придушення експлуататорів і перемогу соціалізму в усьому світі. Приватна власність на землю скасовувалась, ліси, надра, води і головні засоби виробництва ставали національним надбанням, промислові і транспортні підприємства переходили під робітничий контроль, царські позички анулювались, банки націоналізувались, вводилась усезагальна трудова повинність, декретувалось озброєння трудящих. Проголошувалось скасування всіх таємних міжнародних договорів.

Другий розділ (глава п'ята, статті 9–23), який акцентував на встановленні диктатури міського і сільського пролетаріату, свобод віросповідання, антирелігійної пропаганди, друку, зібрань, союзів, права на безкоштовну освіту, на обов'язках працювати та відбувати усезагальну військову повинність, на правах іноземців, майже повністю відтворений у статтях 1–5, 22–31 Конституції УСРР 1919 року.

Третій розділ (шоста – дванадцята глави, статті 24–63) присвячувався побудові конструкції радянської влади в Росії. Вищою владою проголошувався Всеросійський з'їзд Рад, який скликався двічі на рік і складався з представників міських (1 депутат на 25 тисяч виборців) та губернських (1 депутат на 25 тисяч населення) Рад. З'їзд обирав ВЦВК у кількості до 200 осіб, який між з'їздами вважався вищою владою і вищим законодавчим, розпорядчим і контролюючим органом РСФРР. До виняткової компетенції з'їзду Конституція відносила тільки «встановлення, доповнення і зміни головних засад Радянської конституції», ратифікацію мирних договорів і стосунки з іноземними державами, оголошення війни та ухвалення миру. Всі інші стрижневі питання державного життя (загальне керівництво внутрішньою і зовнішньою політикою, кордони, розмежування компетенції Рад, адміністративний поділ, грошова система, позички, податки, призначення наркомів, громадянство, амністія тощо) відносились до спільної компетенції Всеросійських з'їздів Рад та ВЦВК РСФРР. Рада народних комісарів з 17 осіб визначалась Конституцією як орган загального управління справами РСФРР.

Багато з норм представництва місцевих Рад застосовувались в Україні. Обласні з'їзди (не більше 500 депутатів) скликались з репрезентантів міських (1 депутат на 5 тисяч виборців) і повітових (1 депутат на 25 тисяч мешканців) Рад, губернські (до 300 депутатів) – з представників міських (1 на 2 тисячі виборців) і волосних (1 на 10 тисяч мешканців) Рад, повітові (до 300 депутатів) – з репрезентантів сільських (1 на 1 тисячу мешканців) Рад, волосні з'їзди Рад – з представників усіх сільських Рад волості з розрахунку 1 депутат від 10 членів Ради. Кількість членів обласних і губернських виконкомів не повинна була перевищувати 25, повітових – 20, волосних – 10 осіб. У містах Ради обирались з розрахунку 1 депутат на 1000 чоловік населення, але не менше 50 і не більше 1000 членів, у сільській місцевості – 1 депутат на 100 чоловік насе-

¹ Див.: Конституція РСФСР. – Пг., 1918.

лення, але не менше 3 і не більше 50 депутатів на населений пункт. Встановлювалась квота щодо кількості членів міськвиконкому: не менше 3 і не більше 15, а в Москві і Петрограді – не більше 40 осіб. Ради мали скликатися кожного тижня у містах і двічі на тиждень – у сільській місцевості. Депутати Рад, строк повноважень яких становив 3 місяці, могли бути відкликаними виборцями у будь-який час. Всі інші принципи активного і пасивного виборчого права, встановленого Основним законом РСФРР, відтворені у Конституції УСРР 1919 року.

Але до українського Основного закону не ввійшли деякі цікаві положення. Йдеться, зокрема, про те, що ВЦВК РСФРР на відміну від ВУЦВК Рад, проголошувався не тільки вищою владою у періоди між з'їздами Рад, а й вищим контрольним органом РСФРР. Не наголошувалось в українській Конституції й на тому, що ВЦВК «здійснює нагляд за проведенням у життя Радянської конституції», вирішує спори щодо компетенції місцевих Рад, ухвалює закони про суд і судочинство, що обласним Радам і їх виконкомом надається право контролю над усіма Радами даної області, губернським – губерній. Зокрема в Конституції УСРР були свої відмінності: тлумачення пункту «а» статті 49 і пункту «а» статті 51 Конституції РСФРР спонукає до висновку, що право внесення змін і доповнень до Конституції РСФРР надавалось не тільки з'їздам Рад, а й ВЦВК. Конституція ж України була формально захищена від втручання ВУЦВК Рад.

Забранням чинності Конституцією РСФРР (10 липня 1918 року) реально виник абсолютно новий різновид конституційної юстиції – радянський соціалістичний конституційний контроль. Його основою і стрижнем стали політичні (парламентські) форми і засоби захисту Основного закону (парламентський самоконтроль). Найвищим за повноваженнями суб'єктом охорони Конституції визнавався Всеросійський з'їзд рад (виняткове право ухвалення, змін і доповнень Конституції, право скасування акта будь-якого органу тощо), а фактично – ВЦВК, що мав здійснювати пильний контроль за проведенням у життя норм і принципів Основного закону, постанов названого З'їзду Рад, центральних органів Радянської влади тощо. Передбачався як попередній (розгляд і затвердження законопроектів, підготовлених РНК), так і наступний (право скасування чи призупинення постанов та рішень РНК) політичний конституційний контроль з боку ВЦВК. Про конституційні контрольні функції Президії ВЦВК Конституція не згадувала, і на перших порах Президія обмежувалась винятково апаратною діяльністю. Але з часом вона привласнювала все більше і більше контрольних повноважень і в такий спосіб досить швидко піднялась і над урядом: почала скасовувати постанови і рішення РНК РСФРР.

Народивши радянську парламентську систему конституційної юстиції, що базувалась на доктрині зосередження і законодавчої, і виконавчої, і судової, і контрольної влади в єдиному верховному органі, Конституція РСФРР 1918 року залишала разом з тим повністю відкритими такі важливі для юридичної охорони Основного закону проблеми, як поділ компетенції між центром і суб'єктами федерації, ієрархія федеральних і республіканських нормативних актів, роль суду в конституційних спорах, питання офіційного тлумачення Конституції і законів тощо. Природно, поняття «конституційна юстиція», «конституційний контроль» тощо в Основному законі не згадувались.

Суб'єкти політичного конституційного контролю в Радянській Україні під гаслами диктатури пролетаріату, «Вся влада Радам!» та іншими народжувались як на підставі Конституції РСФРР, так і на ґрунті діючих паралельно з нею фактичних радянських конституцій, що базувались на принципах революційної доцільності і революційної свідомості мас, які пішли за більшовиками, або прямих вказівок центральних органів РСДРП(б), а згодом і КП(б)У. Так, перші два з'їзди верховного органу влади в більшовицькій УНР (грудень 1917 і березень 1918 років) відбулись не на конституційній, а на фактичній «революційній» основі. На такому ж фундаменті формувався і піонерський, постійно діючий, вищий орган політичного конституційного контролю в радянській УНР – ЦВК Рад України. На Першому Всеукраїнському з'їзді Рад у Харкові,

12 грудня 1917 року, було визначено, що він складатиметься з 61 особи. Але на самому з'їзді до складу цієї «об'єднуючої» представницької інституції було обрано лише 41 особу: 35 більшовиків, 4 есера та по одному від меншовиків – інтернаціоналістів та лівих українських соціал-демократів¹. Головою ЦВК став лівий український соціал-демократ Ю. Медведєв.

У зв'язку з тим, що на харківському форумі майже не було селянських представників², та за прикладом шойно завершених у Петрограді Надзвичайного і Другого Всеросійського з'їздів Рад селянських депутатів, де обраний ними ЦВК цих Рад відразу ж об'єднався з ВЦВК, планувалось провести Всеукраїнський з'їзд Рад селянських депутатів, який мав заповнити третину вакансій ЦВК Рад України. Але воєнні обставини дозволили провести 20–22 січня 1918 року у Харкові тільки конференцію Рад селянських депутатів, де й було підтримано всі рішення Першого з'їзду та дообрано 20 членів ЦВК (з них 10 більшовиків).

Як і на початковому етапі існування Центральної ради, терміни скликання, їх періодичність, структура, повноваження, форми і методи контролю, порядок роботи нової інституції з'їздом не визначались, а її чисельність змінювалась досить швидко. У лютому 1918 року Катеринославський губернський селянський з'їзд делегував до ЦВК 8 своїх представників, у березні того ж року виконком Київської Ради – 10, Полтавська міськрада – 5, Полтавський губвиконком – 14³. Отже, чисельність ЦВК зросла до 100 осіб. Як і Центральна рада, ЦВК на початку 1918 року часто міняв місця свого розташування – Харків, Київ, Полтава, Катеринослав, Таганрог⁴.

Комітет створювався як постійно діючий вищий орган державної, у тому числі й контрольної, влади. Але у цей період він працював неритмічно. Так, між I та II з'їздами Рад відбулось трохи більше десяти засідань, з них половина – у грудні 1917 року, а в січні–квітні 1918 року Комітет збирався від випадку до випадку. Що ж до компетенції, то вона визначалась не правовими актами, а практикою державного будівництва, ситуацією, що складалася і калейдоскопічно змінювалась. Будучи верховною державною владою на Україні між з'їздами Рад, ЦВК виконував одночасно функції законодавчого, виконавчого, розпорядчого і контролюючого характеру.

З аналізу документів, що відображають діяльність ЦВК у перші місяці, випливає, що його більшовицьке ядро неухильно керувалось принципами демократичного централізму та пролетарського інтернаціоналізму. Комітет займався питаннями державних зв'язків і відносин з Російською Федерацією, визначення основ зовнішньої політики УНР, скасування нормативних актів царської влади і Центральної ради, військового будівництва, організації робітничого контролю, діяльності місцевих Рад, міжнародних відносин тощо. Важливе місце в його роботі займала підготовка чергового з'їзду Рад, а також внутрішньоорганізаційні питання. До повноважень ЦВК входило визначення норм представництва на з'їзди Рад, термінів їх скликання, порядку денного, місця перебування державних органів, керівництво засобами масової інформації і, звичайно, обрання Президії, вирішення питань щодо власних відділів, комісій, інших структурних підрозділів⁵.

Здебільшого самовизначений фактичними революційними конституціями правовий статус ЦВК забезпечував чималі права його членів, у тому числі і в контрольній сфері. Йдеться, насамперед, про право участі в законотворчому процесі, право на скасування будь-якого акта царського режиму, Тимчасового уряду, Центральної ради, що суперечив фактичним радянським конституціям, тобто «революційній совісті і революційній правосвідомості» або більшовицькій програмі, право організації виконання ухвалених актів, право контролю за таким виконанням, право законодавчої іні-

¹ Виноградская С. П., Рогожин А. И. Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов в первые годы Советской власти (1917–1920 годы). – Харьков, 1977. – С. 21.

² ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 3. – Арк. 6.

³ История государства и права Украинской ССР. – К., 1976. – С. 39.

⁴ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 2. – Арк. 17–41.

⁵ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 2. – Арк. 7, 10–11, 33–35.

ціативи, право на запит до уряду або до окремого народного секретарства, право на безперешкодне відвідування будь-якого закладу чи організації, право на участь у з'їздах місцевих Рад, право на депутатську недоторканність тощо. Всі названі права теж поступово закріплювались у поточних актах, що за змістом підмінювали ще не існуючу юридичну конституцію.

Президія ЦВК як зародок ще одного суб'єкта майбутнього конституційного контролю з самого початку мала тенденцію до розширення: грудень 1917 року – 5 осіб, січень 1918 року – 7, березень 1918 року – 9 осіб (голова, чотири заступники, чотири секретарі)¹. У ролі відділів розглядались народні секретарства, але існували й власні, тобто суто апаратні структури – секретаріат та агітаційний відділ (для пропаганди рішень і діяльності ЦВК), відділ зв'язку (для контактів з місцевими Радами) і технічно-господарський відділ. У січні 1918 року з'явився військовий відділ. Центральний Виконавчий Комітет у Петрограді представляв В.Затонський, якого 8 січня 1918 року рішенням ВЦВК було введено до складу РНК РСФРР.

Найголовнішою акцією ЦВК стало формування уряду нової УНР – Народного секретаріату. Контрольні функції, притаманні парламентським органам, здійснювались шляхом періодичного заслуховування на сесіях звітів утвореного уряду. Перша офіційна постанова з цього приводу була ухвалена 23 січня 1918 року². Формою актів ЦВК у даний період були декрети, маніфести, відозви, телеграми, постанови, повідомлення, звернення, заклики, накази тощо. Актів під назвою «закон» ЦВК тоді не приймав. У лютому–березні 1918 року ЦВК кілька разів розглядав питання про скликання II Всеукраїнського з'їзду Рад та норми представництва на ньому. Найболючішою ж проблемою для ЦВК стала проблема Брестського миру, що був підписаний між Петроградом та Четверним союзом 3 березня 1918 року. Після тривалих дискусій ЦВК все ж уповноважив українську делегацію на IV Всеросійський з'їзд Рад³ ратифікувати відповідний договір.

Делегати II Всеукраїнського з'їзду Рад, що відбувся у березні 1918 року в Катеринославі, обирались за визначеними ЦВК нормами представництва у ході багатоступеневих виборів, але в екстремальних умовах німецько-австрійської окупації України. А тому мандати, незважаючи на норми, встановлені ЦВК Рад України, одержали всі, хто зміг дістатися до Катеринослава з місць. У результаті з'їзд виявився надзвичайно багатолюдним: у перший день роботи 17 березня – 964 делегата (428 більшовиків, 414 лівих есерів, 13 лівих українських соціал-демократів, 6 меншовиків, 6 об'єднаних соціал-демократів, 4 есери, 4 максималісти, 3 анархісти, 2 бундівці, 82 безпартійних), в останній день роботи 19 березня – понад 1250 делегатів⁴. Почесними головами з'їзду були обрані В. Ленін і К. Лібкнехт.

З'їзд після бурхливих дискусій підтримав укладений Петроградом Брестський мир і висловив навіть готовність підписати договір Центральної ради з Австро-Німеччиною, якщо остання не буде втручатись у внутрішнє життя України і виведе з її території свої війська. Резолюцією «Про державний устрій»⁵ Радянська Україна офіційно проголошувалась самостійною, незалежною від РСФРР республікою, яка «йдуци рука в руку з усім робітничим класом Росії для захисту революції, об'єднавшись на міжнародному соціалістичному конгресі з робітниками всього світу, вийде переможцем з важкого становища в пожежі світової революції»⁶. З'їздом, крім того, були ухвалені резолюція «Про організацію воєнної сили», постанови «Про декрети щодо 8-годинно-

¹ Вестник Украинской Народной Республики. – 1918, 19 марта; ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 2. – Арк. 1–6, 15–16.

² Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. – Т. 1. – 1917–1941 роки (далі – Хронологічне зібрання законів...). – К., 1963. – С. 45.

³ Большевицские организации Украины (ноябрь 1917 – апрель 1918). Сборник документов. – К., 1962. – С. 63–64.

⁴ Великий Жовтень і громадянська війна на Україні. – К., 1987. – С. 184.

⁵ Хронологічне зібрання законів... – С. 76–77.

⁶ Там само. – С. 76.

го робочого дня та робочого контролю», «Про маніфест від імені з'їзду», «Тимчасове положення про соціалізацію землі»¹.

З'їзд визначив і нові підходи до формування складу ЦВК Рад. Був встановлений тільки його кількісний склад – 102 особи і представництво (47 більшовиків, 49 лівих есерів, 5 лівих українських соціал-демократів і 1 член Польської соціалістичної партії – «лівиці»). Що стосується персоналій, то це мали визначати партійні фракції. При цьому партії могли міняти своїх представників у ЦВК. Головою ЦВК було обрано В. Затонського.

Деяких змін зазнала структура апарату Центрального Виконавчого Комітету. На додаток до раніше створених було утворено контрольний відділ, видавничий відділ та адміністративний відділ у складі фінансового і господарського секторів, канцелярії, архіву і бібліотеки, а також касаційний відділ для розгляду скарг на вироки революційних трибуналів. Останнє засвідчило, що у ЦВК, крім законодавчих, виконавчих і контрольних, з'явилася ще одна функція – судової влади. Нововведенням було й те, що у великих промислових центрах стали створюватись представництва ЦВК.

Що ж до компетенції, то вона юридично залишилась невизначеною. Фактично ж ЦВК став більше уваги приділяти завданням організації боротьби проти інтервенції та контрреволюції, визначенню основ соціалістичного народного господарства, трудовим і військовим мобілізаціям тощо. У центрі уваги ЦВК залишалось формування Народного секретаріату. Зважаючи на новий розклад політичних сил у Центральному Виконавчому Комітеті лівим есерам було запропоновано половину місць в уряді. Вони погодилися на це лише за умови надання їм місця голови Народного секретаріату та провідних портфелів, тобто секретарств: внутрішніх справ, фінансів, військового, продовольства, земельних справ і шляхів сполучення. Таку вимогу ЦВК відхилив, і ліві есери бойкотували уряд. 29 березня 1918 року вони запропонували ЦВК взагалі розпустити Народний секретаріат. У результаті уряд на чолі зі М. Скрипником став діяти у складі 9 більшовиків і 2 українських соціал-демократів².

Зважаючи на труднощі воєнного часу і постійні «блукання» з одного місця в інше, на перебування багатьох членів ЦВК на фронтах, 30 березня Центральний Виконавчий Комітет ухвалив обрати Бюро з 21 члена з постійним мешканням у Таганрозі, надавши йому право приймати будь-які рішення, але з наступною їх ухвалою на пленумах ЦВК, які повинні були скликатися щомісяця.

Останнім стало засідання ЦВК 19 квітня 1918 року в Таганрозі, після чого він не скликався аж до прийняття юридичної Конституції УСРР, тобто майже рік. На вказаному засіданні³ ЦВК Рад України ухвалив, враховуючи важкий час, всім своїм членам виїхати для роботи на окуповану територію, а з частини Президії ЦВК і Народного секретаріату створити Повстанбюро на чолі зі М. Скрипником для боротьби проти німецької окупації. У липні 1918 року цей, за суттю, вищий надзвичайний орган з дев'яти осіб, який складався з 4 більшовиків, 4 лівих есерів та 1 лівого українського соціал-демократа⁴, поступився іншій надзвичайній інституції – Центральному військово-революційному комітетові. У березні 1919 року ЦВК Рад України вже офіційно склав свої повноваження перед Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом Рад (ВУЦВК Рад).

Належне йому місце в історії контролю за дотриманням фактичних українських радянських конституцій мав зайняти і Народний секретаріат – уряд радянської Української Народної Республіки, створений 14 грудня 1917 року і остаточно сформований ЦВК Рад України 17 грудня 1917 року в Харкові. До першого складу Народного

¹ Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик. Сборник документов. 1917–1936 годы. – Т. 2; Съезды Советов советских социалистических республик. 1917–1922 годы (далее – Съезды Советов... – Т. 2). – М., 1960. – С. 27; Хронологічне зібрання законів... – С. 77–89.

² Большевицские организации Украины. – С. 77–78.

³ ЦДАВО України. – Ф. 1.– Оп. 1. – С. 10. – Арк. 39; Хронологічне зібрання законів... – С. 91–92.

⁴ У документах тієї доби, а інколи і в сучасній літературі Повстанбюро часто іменуються і Народним секретаріатом, і урядом Радянської України. Див., напр.: Протоколи I с'їзду Коммунистической партии (большеви́ков) Украины. – М., 1918. – С. 42, 81.

секретаріату увійшли секретарі внутрішніх справ (С. Бош), військових справ (В. Шахрай), земельних справ (С. Терлецький), торгу й промисловості (Ф. Сергєєв (Артем), праці (М. Скрипник), фінансів (В. Ауссем), продовольчих справ (Е. Лугановський), судових справ (В. Люксембург), міжнародних справ (С. Бакинський), освіти (В. Затонський), шляхів (С. Бакинський – за сумісництвом) та управляючий справами (Г. (Ю.) Лапчинський)¹. Посада секретаря пошт і телеграфів деякий час залишалась вакантною, а згодом її обійняв Я. Март'янов².

Особливістю контрольних функцій піонерського першого радянського уряду до ухвалення юридичної конституції було те, що його протягом грудня 1917 року – лютого 1918 року очолювала своєрідна «четвірка» – В. Ауссем, С. Бош, В. Затонський та Ю. Коцюбинський. Останній увійшов до Народного секретаріату у січні 1918 року після від'їзду Д. Шахрая (разом з Ю. Медведевим) на переговори до Бресту. Майже всі народні секретарі були більшовиками. Винятком спочатку був лівий есер С. Терлецький³, згодом до нього приєдналися лівий український соціал-демократ Е. Неронович, який заміщав С. Бош, яка виїхала на фронт, та його товариш по партії М. Врублевський, котрий став секретарем освіти замість В. Затонського. Персональні переміщення у Народному секретаріаті і крім цього відбувались досить часто. Один з двох портфелів С. Бакинського – секретаря з міжнародних справ – незабаром перебрав на себе І. Кулик. Ф. Сергєєва (Артема), який очолював уряд Донецько-Криворізької республіки, на посту секретаря торгу й промисловості замінив М. Скрипник, а власний портфель секретаря праці він передав І. Клименку. Нове секретарство соціального забезпечення очолював Г. Лапчинський, а іноземних справ – В. Затонський. Четвертого березня 1919 року Народний секретаріат одноособово очолював М. Скрипник. Після II Всеукраїнського з'їзду Рад уряд залишили Е. Лугановський, С. Бакинський, В. Затонський, В. Люксембург, В. Ауссем, С. Терлецький, І. Кулик, І. Клименко. На зміну їм прийшли А. Бубнов, С. Косіор, М. Врублевський та інші. Важливим для історії української радянської конституційної юстиції є й те, що серед секретарств, які мали найбільші контрольні повноваження, саме тоді посаду народного секретаря судових справ знову обійняв Г. Лапчинський, секретарем внутрішніх справ (після А. Іванова) став Ю. Коцюбинський, а першим в історії радянської УНР державним контролером був професійний революціонер з Києва Р. Гальперін⁴.

Місце перебування Народного секретаріату змінювалось досить швидко – Харків, Київ, Полтава, Катеринослав, Таганрог тощо. Напрями діяльності у найзагальніших рисах визначені були I та II Всеукраїнськими з'їздами Рад, а більш конкретно завдання Народного секретаріату формувались у документах ЦВК Рад України. Компетенція, у тому числі і контрольні повноваження, здебільшого диктувалась не юридичною конституцією, якої ще не існувало, і навіть не звичайними нормативними актами, а фактичними обставинами – революційною доцільністю, практикою державного будівництва та вказівками з Петрограду і Москви. Саме для останнього Раднарком РСФРР 19 грудня 1917 року призначив надзвичайного комісара в Україні. Ним став Г. Орджонікідзе, якого з цієї причини можна вважати й зачинателем привласнених Петроградом контрольних повноважень центру над формально суверенною радянською УНР.

Народний секретаріат на відвоєнованих територіях руйнував владні інституції Центральної ради і Тимчасового уряду, скасовував їх закони, постанови і розпорядження, у чому, мабуть, найбільше проявлялись його контрольні функції, поширював чин-

¹ Посада управляючого справами тоді частіше іменувалась «головний писар».

² Треба наголосити, що саме такий склад уряду мав місце 17 грудня 1917 року. А ще 14 грудня він був де-що іншим. Скажімо, першим народним секретарем судових справ став Г. Лапчинський (В. Люксембург тоді був призначений керуючим справами), військових справ – С. Бакинський (В. Шахрай на кілька днів обійняв посаду секретаря освіти), міжнародних справ – В. Затонський тощо. Водночас при деяких секретарствах були затвержені колеги. (Див.: ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп.1. – С. 2. – Арк. 4-4 зв., 5-6).

³ Разом з В. Люксембургом він склав «юридичне ядро» уряду, оскільки крім них у початковому складі Народного секретаріату фахових правознавців не було.

⁴ Вестник УНР. – 1918. – 15 марта.

ність нормативних актів РНК РСФРР та Всеросійського ЦВК, створював місцеві Ради, ревкоми, займався організацією народних судів, приклав чимало зусиль, щоб змінити ситуацію на переговорах Центральної ради з Четверним союзом у Бресті, формував озброєні загони для відсічі іноземним інтервентам тощо.

Апарат Народного секретаріату фактично створений не був. Тому доводилось здійснювати управлінські та інші контрольні функції через місцеві ради або шляхом призначення у міста та повіти спеціальних комісарів. Інколи такі комісари з'являлись і у деяких галузевих сферах державного управління.

19 квітня 1918 року, після низки невдалих спроб реорганізувати Народний секретаріат на основі коаліції з лівими есерами і повної окупації України німецькими і австро-угорськими військами, ЦВК Рад України разом з Народним секретаріатом ухвалили Маніфест з закликом до повстання проти німецького імперіалізму і української буржуазно-націоналістичної контрреволюції. У документі наголошувалось на легітимності першого більшовицького уряду України. Як зазначалося вище, з частини Президії ЦВК і Народного секретаріату було утворено Повстанбюро. На цьому перший уряд радянської УНР припинив своє існування¹.

Та в листопаді 1918 року вже з застосуванням окремих положень Конституції РСФРР в Україні з'явився ще один різновид вищого політичного контролю. Йдеться про Тимчасовий робітничо-селянський уряд (ТРСУ) України – надзвичайний, за умов фактичного припинення діяльності ЦВК Рад України і владування Всеукраїнського Центрального Військово-Революційного Комітету, по суті, верховний законодавчий, виконавчий і розпорядчий орган радянської влади, який існував до січня 1919 року. Створений рішенням ЦК КП(б)У в Курську в основному з членів самого ЦК та ЦВК Рад України на чолі з Г. П'ятаковим, ТРСУ у першому ж програмному документі – Маніфесті від 28 листопада 1918 року – підкреслював: «...Ми, члени Центрального Виконавчого Комітету Рад України, йдучи назустріч волі повсталих робітників, селян і солдатів, стали за постановою Центрального Комітету Комуністичної партії (більшовиків) України на чолі повсталих мас, утворивши Тимчасовий Робітничо-Селянський уряд України». Як і в актах Директорії, що видавались у той же час, гетьман і його Рада міністрів проголошувались поза законом, вся нормативна база режиму Української держави і Центральної ради скасовувалась, а їх прибічники підлягали розстрілу на місці. Новий Тимчасовий уряд запевняв, що, «покінчивши з контрреволюцією і відновивши Радянську владу на місцях, він скличе Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоногвардійських депутатів, якому і передасть всю владу в країні»².

Звертає на себе увагу те, що більшовицький уряд виступав від імені радянської України, яка тільки «вирішує наперед об'єднання Української Радянської Республіки з Радянською Росією на засадах соціалістичної Федерації, форми якої будуть встановлені повноважними представниками на Всеукраїнському з'їзді Рад»³. Ці рядки були написані 28 січня 1919 року, коли ТРСУ після двотижневих суто внутрішніх розпоршень вже очолював Х. Раковський, а роль посередника у громадянській війні з Директорією виконувала РСФРР. Правовий статус і нормативні засади функціонування уряду розробляв і затверджував він сам. ТРСУ цілком покладав на себе і законодавчі функції, надаючи силу законів численним деклараціям, декретам, положенням, постановам виконавчі, судові і контрольні функції.

Склад і структура ТРСУ України були досить динамічними. Маніфест від 28 листопада 1918 року, ухвалений у Суджі, підписали голова уряду Г. П'ятаков та члени К. Ворошилов, Ф. Сергєєв (Артем), Е. Квірінг, В. Аверін, В. Затонський та Ю. Коцюбинський. ТРСУ з перших днів існування поділявся на відділи. У контрольній компетенції

¹ Докладніше про порядок формування, склад, структуру і контрольні повноваження Народного секретаріату див.: *Мироненко О. М., Усенко І. Б., Чехович В. А.* Більшовицький уряд України. 1917–1924. – К., 1994. – С. 10–19.

² Маніфест Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду України // Українська РСР на міжнародній арені. Збірник документів (1917–1923 роки). – К., 1966. – С. 51–54.

³ Декларація Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду України // Там само. – С. 62.

відділу внутрішніх справ (зав. В. Аверін) вирішували питання відновлення чи формування на місцях органів Рад. До таких же повноважень військового відділу (зав. Ф. Сергєєв (Артем) було віднесено розв'язання проблем військового будівництва, організації військових комісаріатів. Головним завданням іноземного відділу (зав. С. Влащенко, згодом Г. П'ятаков) було налагодження агітаційної роботи серед німецьких військ з метою організації виведення їх з окупованих українських земель. Функції відділу народного господарства і фінансів (зав. Е. Квірінг) полягали у проведенні невідкладних заходів на підлеглих територіях України. До структури ТРСУ можна віднести і Військову раду Української радянської армії у складі В. Затонського, В. Антонова-Овсієнка та Ф. Сергєєва (Артема). З 3 грудня 1918 року у складі відділу внутрішніх справ з'явилась Всеукраїнська надзвичайна комісія по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією і службовими злочинами на чолі з І. Шварцом (Семеном), а в структурі військового відділу – Бюро військових комісарів на чолі з О. Ємельяновим (Суриком). У документах грудня 1918 року – січня 1919 року серед членів ТРСУ з'являються П. Жарко як комісар шляхів України, М. Рухимович – командуючий українською армією, О. Шліхтер – уповноважений з продовольства та деякі інші імена. Згадуються і нові відділи охорони здоров'я, освіти.

Для дослідження історії українського радянського конституційного контролю важливо, що у складі ТРСУ окремого відділу юстиції спочатку не було. Вирішення будь-яких правових питань покладалось на відділ внутрішніх справ. Та обставина вимагала іншого, і 21 січня 1919 року ТРСУ вирішив створити самостійний відділ юстиції. Тоді ж було визначено і кандидатуру його керівника: терміново почали розшукувати голову Одеського комітету РСДРП(б), наркома юстиції Одеської РНК з січня 1918 року 29-річного О. Хмельницького, який колись навчався на юридичному факультеті Новоросійського університету¹.

До практичного доробку ТРСУ у сфері творення і захисту фактичних українських радянських конституцій можна віднести відновлення діяльності місцевих рад, націоналізацію підприємств, появу волосних і сільських комітетів бідноти, відокремлення церкви від держави і школи від церкви, організацію народної освіти і охорони здоров'я населення, формування Червоної української армії, перейменування радянської УНР на Українську Соціалістичну Республіку тощо. Плідними і обнадійливими у грудні 1918 року були й переговори ТРСУ з Директорією, де прихильниками національного примирення стали В. Винниченко та В. Чехівський. Але стосунки сповідувачів пролетарської і трудової демократії дедалі більше загострювались і зрештою закінчились у січні 1919 року двостороннім проголошенням війни.

У середовищі уряду не вщухала ідейна боротьба щодо подальших шляхів розвитку України. Особливе невдоволення викликав голова ТРСУ Г. П'ятаков, якого у другій декаді січня 1919 року на кілька днів змінив Ф. Сергєєв (Артем). ЦК КП(б)У на чолі з Е. Квірінгом з метою припинення чвар запросив в Україну з Москви юриста і лікаря за фахом Х. Раковського², якого 24 січня 1919 року і було призначено головою ТРСУ.

Водночас був ухвалений ще один документ конституційного характеру – Маніфест ТРСУ України, в якому головною метою уряду проголошувалось доведення соціалістичної революції до кінця під гаслом «Вся влада Радам!», масове озброєння робітників і селян, загальна мобілізація, знищення буржуазного державного апарату, експропріація капіталу і всіх засобів виробництва, ліквідація розрухи, створення всеосяжного соціального законодавства, конфіскація поміщицьких, куркульських і монастирських земель для передачі у розпорядження малоземельним і безземельним селянам, розвиток колективної суспільної обробки землі, удержавлення торгівлі, організація шкільної і позашкільної освіти. Уряд рішуче спрямовував «боротьбу з українською

¹ Про такі зміни у ТРСУ див.: ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 1. – С. 13. – Арк. 7, 12 зв., 20, 23, 31, 37, 59, 69, 70; Ф. 2. – Оп. 1. – С. 534. – Арк. 6, 29.

² ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 1. – С. 473. – Арк. 27.

буржуазією в особі Директорії», на «моральну і матеріальну опору всесвітньому пролетарському повстанню», на скликання III Всеукраїнського з'їзду Рад¹.

28 січня 1919 року було офіційно оголошено останній склад ТРСУ, але водночас з декретом про перейменування завідуючих відділами уряду на народних комісарів, «які у сукупності складатимуть Раду Народних Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки»². Та до березня 1919 року, тобто до ухвалення Конституції УСРР, РНК іменувала себе у більшості документів Тимчасовим робітничо-селянським урядом України.

Саме Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 року³ й стала першим в історії України і вітчизняного конституціоналізму новітнім діючим юридичним Основним законом, першим в історії вітчизняної конституційної юстиції власним діючим стрижневим об'єктом політичного і правового захисту. Проект її був ухвалений III з'їздом КП(б)У, III Всеукраїнським з'їздом Рад і в остаточній редакції прийнятий Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом Рад (ВУЦВК Рад) 14 березня 1919 року. Грунтувався він на концептуальних засадах марксизму-ленінізму, вчені його класиків про соціалістичну революцію і диктатуру пролетаріату.

У загальних положеннях Конституція визначала УСРР як організацію диктатури трудящих та експлуатованих мас пролетаріату і найбіднішого селянства для перемоги над їх споконвічними експлуаторами – капіталістами й поміщиками⁴. Завданням диктатури пролетаріату визнавалось здійснення переходу від буржуазного ладу до соціалізму, після чого диктатура, а слідом за нею і держава зникали, поступившись місцем вільним формам гуртожитку. Проголошувались скасування приватної власності, влада робітничого класу, свобода слова, зібрань і союзів тільки для трудового народу. Збройний захист завоювань соціалістичної революції покладався теж лише на трудовий елемент країни. Радянська Україна заявляла про братерську солідарність з усіма радянськими республіками і про свою готовність увійти до складу Єдиної Міжнародної Соціалістичної Радянської Республіки.

Влада трудящих (за термінологією Конституції – Центральна Радянська Влада на Україні) мала здійснюватись через Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Її органами вважались Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК Рад та РНК, у компетенції яких перебували всі питання загальнодержавного значення, зокрема: затвердження, зміни та доповнення Конституції, встановлення і зміна кордонів, зносини з іноземними державами, проголошення війни і укладення миру, встановлення основ організації збройних сил, загальне керівництво внутрішньою політикою, цивільне, кримінальне і процесуальне законодавство, встановлення основ соціалістичного будівництва у галузях народного господарства, завідування грошовою системою і організація фінансового господарства республіки, «державна контролія над діяльністю Радянської влади». Але така влада не обмежувалась питаннями загальнодержавного значення. «Центральна Радянська Влада на Україні», керуючись статтею 6 Конституції, могла брати до розгляду і будь-які інші питання.

На місцях органами радянської влади, у тому числі і контрольними, вважались з'їзди губернських, повітових та волосних Рад, міські і сільські Ради та створені ними виконкоми. Правом обирати і бути обраними до рад користувались незалежно від віросповідання, національності, осілості, статі, стану громадяни УСРР, яким виповнилось 18 років (робітники, службовці, селяни, козаки, домогосподарки, солдати, матроси,

¹ Декларація Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду України // ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 1. – С. 60–64.

² Звернення Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду України до всіх народів і урядів, всіх, всіх, всіх // Там само. – С. 64–65. Докладніше про діяльність ТРСУ див.: Рубач М. А. К истории гражданской войны на Украине (К вопросу об организации Временного рабоче-крестьянского правительства Украины) // Летопись Украины. – 1924. – № 4; К вопросу об организации Временного рабоче-крестьянского правительства Украины (ноябрь 1918 года) // Летопись. № 1. – 1925.

³ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. – Харків, 1920.

⁴ У радянській і навіть сучасній літературі стверджується, що ця Конституція проголошувала Україну республікою диктатури пролетаріату. Насправді, це було не так.

непрацездатні), але ні в якому разі ті, хто застосовує найману працю з корисливою метою, існує на нетрудові прибутки, приватні торгівці, торгові та комерційні посередники, ченці і духовні настоятелі церков та релігійних культів, службовці і агенти колишньої поліції, жандармерії та охоронних відділів, особи, засуджені за вироком суду, душевнохворі та божевільні. Місцевим радам за погодженням з органами центральної влади дозволялось зменшувати встановлений віковий ценз. Іноземцям із селян і робітників теж надавалось виборче право.

До Конституції як окремий розділ включалась Декларація прав і обов'язків трудящого (працюючого) і експлуатованого народу України, тобто пристосований до УСРР текст Декларації прав трудящого і експлуатованого народу, затвердженої петроградським ВЦВК 3 січня і III Всеросійським з'їздом Рад 18 січня 1918 року. Вона закріплювала принцип диктатури пролетаріату і найбіднішого селянства, їх повновладдя, надавала «їм всі права і можливості в області громадянського і політичного життя»: 1) свободу совісті, «припинення можливості використання релігії і церкви в інтересах знищення класового устрою», відокремлення церкви від держави, пропаганди релігійних наук, котрі не переслідують жодних соціальних і політичних завдань, а також антирелігійних наук, дух яких не суперечить комуністичним поглядам; 2) свободу живого слова і друку шляхом усунення залежності преси від капіталу і її передачі до рук робітничого класу; 3) свободу зборів, союзів, спілок; 4) право на «повну, всебічну і державну освіту»; 5) право на працю із застосуванням принципу «непрацюючий не їсть»; 6) право захищати революцію із зброєю у руках.

Водночас оборона соціалістичної батьківщини і загальна військова повинність вважались обов'язком усіх працюючих. Іноземцям, які належали до робітничого класу, селянства, не визискували чужої праці, надавались всі політичні права українських громадян, а таким, що переслідуються за релігійними переконаннями чи за боротьбу проти буржуазії, – і право притулку. Суперечними Основному закону визнавались будь-які привілеї, а також пригнічення національних меншин, обмеження їх рівноправності. Якщо окремі особи чи групи використовували конституційні права на шкоду соціалістичної революції, вони їх позбавлялись.

Як і конституційні проекти Центральної Ради чи гетьмана П. Скоропадського, побудована на марксистсько-ленінських світоглядних основах Конституція УСРР мало приділяла уваги проблемам юридичної охорони Основного закону від можливих порушень, а щодо питань судового конституційного контролю, чи судового конституційного нагляду, то на них у тексті не було жодного натяку. Зате суб'єкти політичного захисту Конституції та їх відповідні контрольні функції, як і в Основному законі РСФРР 1918 року визначались досить чітко. Саме вони й розгортали таку діяльність з початку 20-х років.

Першим серед трьох органів «Центральної Радянської Влади на Україні» стаття 7 Конституції називала Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, а стаття 10 визначала його ще й як «вищу владу Української Соціалістичної Республіки». Отже, Всеукраїнський з'їзд Рад був водночас і формальним верховним органом політичного конституційного контролю. Але повноваження його у Конституції спеціально не виписувались. Визначалось лише, що скликається з'їзд за рішенням ВУЦВК не менше як двічі на рік, а до його виключного відання належать затвердження, зміни і доповнення Конституції.

За 11 років чинності Конституції 1919 року відбулось лише сім Всеукраїнських з'їздів Рад: березень 1919 року, травень 1920 року, лютий–березень 1921 року, грудень 1921 року, грудень 1922 року, січень 1924 року, травень 1925 року. Делегати з'їздів обирались на багатоступінчастій основі за правилами і за нормами представництва, які часто змінювались, за визначенням ВУЦВК чи його Президії (у 1919 році – за постановою Раднаркому УСРР).

Як найвищий орган влади, у тому числі і контрольної, Всеукраїнський з'їзд Рад міг прийняти до свого розгляду і вирішення будь-які питання. Виключному ж його віданню належали, окрім затвердження, змін і доповнень Конституції, ще й оголошення

війни, укладення миру та вибори ВУЦВК. Отже, Всеукраїнський з'їзд Рад формально став в УСРР єдиним охоронцем Основного закону від можливих посягань з боку інших центральних органів владування і місцевих Рад. На нього покладалась найвищі державні контрольні функції, які здійснювались шляхом заслуховування звітів про діяльність робітничо-селянського уряду і визначення загальних напрямів його роботи. Про право скасування тих чи інших актів у разі їх суперечності Конституції у тексті Основного закону не йшлося. У другій половині 20-х років до виключних повноважень з'їзду додалися остаточне затвердження Конституції Молдавської АСРР, внесення до неї змін і доповнень, зміна кордонів УСРР, встановлення кордонів Молдавії, вибори представників УСРР до Ради національностей СРСР. Повноваження ж щодо оголошення війни і укладення миру, притаманні найвищим органам влади суверенних держав, після утворення СРСР для УСРР, природно, відпали.

Найпомітнішим практичним внеском Всеукраїнських з'їздів Рад в еволюцію радянського конституціоналізму та відповідної доктрини конституційної юстиції за доби громадянської війни і воєнного комунізму стали: проголошення радянської влади на Україні, обрання ЦВК Рад України (I з'їзд), підтримка Брестського миру і формальне надання радянській УНР незалежності від РСФРР (II з'їзд), ухвалення проекту Конституції УСРР, закону про соціалістичний землеустрій, сформування ВУЦВК Рад (III з'їзд), визначення подальших державних взаємовідносин між УСРР та РСФРР (IV з'їзд).

У Харкові 25 лютого – 3 березня 1921 року відбувся V Всеукраїнський з'їзд Рад, який, по-перше, став своєрідним рубежем закінчення громадянської війни, по-друге, знаменував зметення з українських земель залишків «буржуазного парламентаризму» і «торжество пролетарської демократії», по-третє, став віхою переходу від надзвичайно жорсткої політики воєнного комунізму до відлиги у вигляді НЕПу. Окрім того, з'їзд певним чином легітимізував фактичне вмирання багатопартійності, плюралізму в діяльності представницьких інституцій. З 1050 делегатів (841 – з ухвальним голосом і 209 – з дорадчим) тільки 2 зареєструвались як ліві есери, 4 – як укапісти і ще 4 – як бундівці. Цікаво й те, що українці опинились у меншості: на 465 делегатів корінної національності прийшли 364 росіянина, 163 єврея, 10 поляків, 10 латишів, 6 білорусів, 5 болгар, 2 литовців, 2 греків й по 1 грузину та татарину¹. Кінцеву ж крапку на багатопартійності поставив у грудні 1921 року VI Всеукраїнський з'їзд Рад. Тут лише 2 з 1037 делегатів (820 – з ухвальним голосом і 217 – з дорадчим) були некоммуністами чи співчуваючими більшовикам безпартійними. Число українців впало до 414 (40 %). Менше стало росіян (248) і євреїв (119). Зате майже у 8 разів зросло число представників інших національностей: у кількісному плані – з 37 до 256 осіб, у процентному – з 3,6 до 24,6 %².

Ще однією своєрідною рисою радянської доктрини конституційної юстиції треба вважати «класовий контроль» за дотриманням Основного закону. Класове представництво від робітників, селян та інтелігенції суворо регулювалось, а тому на обох з'їздах залишилось майже однаковим. Предмети обговорення з'їздів Рад 1921 року теж багато в чому збігалися: звітна доповідь уряду, продовольчі, земельні, фінансові, військові питання, проблеми відбудови промисловості, транспорту, зв'язку, боротьби з бандитизмом, обрання ВУЦВК.

Найголовнішими документами V з'їзду Рад стали постанова «Про радянське будівництво» та резолюція «Про союзний договір між УСРР та РСФРР»³. У першому акті знайшли відображення прагнення розширити компетенцію і контрольні повноваження ВУЦВК і його Президії. Другий документ ратифікував укладений 28 грудня 1920 року союзний договір між УСРР та РСФРР, але робив наголос на необхідності розвитку і конкретизації «пункту про внутрішній розпорядок об'єднаних комісаріатів та їх відношення до обох урядів, на передбаченій договором основі повної рівності між обома Республіками»⁴ (підкреслено нами – **О. М.**). Інші резолюції V з'їзду (про

¹ Съезды Советов... – Т. 2. – С. 84.

² Розраховано за: – Там само. – С. 84, 125.

³ Хронологічне зібрання законів... – С. 157–160, 161–62.

⁴ Съезды Советов... – Т. 2. – С. 112.

відбудову сільського господарства, про організацію господарства, про колективізацію сільськогосподарського виробництва, про лісове господарство, про продовольчу справу, про господарське будівництво, про паливо, про електрифікацію, про організацію праці, про кустарну промисловість, про цукрову промисловість, про червоний орден трудового прапора, про відбудову транспорту, про закріплення землекористування, про народну освіту, про амністію тощо)¹ спрямовувались на виконання найважливіших соціально-економічних завдань у руслі вимог не стільки Конституції УСРР, скільки вказівок ЦК РКП(б) та ЦК КП(б)У.

У центрі уваги VI Всеукраїнського з'їзду Рад, окрім традиційних, постали питання про голод, шляхи його подолання, активізацію комнезамів та нову економічну політику². Встановивши кількісну межу складу ВУЦВК у 150 осіб, V з'їзд Рад відразу її порушив, обравши Комітет з 155 членів (149 комуністів, 1 укапіст і 5 безпартійних) та 55 кандидатів. Наступний з'їзд пішов ще далі, сформувавши ВУЦВК з 198 членів та 62 кандидатів³. Працюючи у сесійному режимі, протягом 1921–22 років він вирішував низку важливих для України питань, у тому числі і контрольних функцій, які умовно можна поділити на кілька груп. Це питання стосовно: а) відбудови економіки, промислових об'єктів, транспорту і зв'язку; б) землекористування, подолання голоду, розвитку сільського господарства; в) підвищення добробуту населення, оплати і охорони праці, рівня освіти, охорони здоров'я; г) радянського будівництва, адміністративно-територіального поділу, пожвавлення діяльності Рад, правового урегулювання положення комнезамів, контрольних функцій ВУЦВК; д) взаємовідносин у ланцюжках ВУЦВК – РНК, ВУЦВК – РНГ, РНК – мала РНК, РНК – РНГ тощо, тобто розмежування компетенції; є) виборчої системи, формування представницьких більшовицьких органів на місцях і у центрі; ж) творення нового правового поля на принципах пролетарської демократії і революційної законності, систематизації, інкорпорації і кодифікації законодавства; з) зміцнення і підвищення авторитету установ юстиції, формування розгалуженої системи правозастосовних, правоохоронних і пенітенціарних органів; і) взаємовідносин з сусідніми державами, особливо з РСФРР, ратифікації міжнародних договорів; к) військового будівництва, боротьби з «ворогами народу», охорони громадського порядку, безпеки населення, ліквідації бандитизму, амністії засуджених.

У середині грудня 1922 року відбувся VII Всеукраїнський з'їзд Рад – перший суто однопартійний форум (739 комуністів і 90 безпартійних, 363 українця, 304 росіянина, 130 євреїв)⁴. Формально на обговорення депутатів було винесено 8 питань. Але наріжним каменем кожного з них, починаючи від вступного слова Г. Петровського та традиційного пункту першого «Звіт уряду УСРР», що найповнішою мірою, може й більше, ніж інші питання, не тільки нагадував, а й реалізував повноваження органу формально вищого політичного конституційного контролю, і закінчуючи останнім – «Вибори ВУЦВК і делегатів на Всеросійський з'їзд Рад», була проблема «необхідності більш тісного згуртування радянських республік у єдиний могутній союз»⁵. Із спеціальною доповіддю «Союзне об'єднання радянських республік» виступив М. Фрунзе. З'їзд ухвалив Декларацію про утворення Союзу РСР, постанову «Про засади Конституції Союзу РСР» та резолюцію «Про загальносоюзний з'їзд і вибори делегатів на нього»⁶. В один день з VII з'їздом у Харкові аналогічні документи ухвалив I Закавказький з'їзд Рад, через п'ять днів – IV Всебілоруський, а 27 грудня – X Всеросійський з'їзди Рад.

Остаточне юридичне оформлення СРСР відбулось на I з'їзді Рад 30 грудня 1922 року. Його делегати ухвалили Декларацію про утворення СРСР та Договір про утворен-

¹ Хронологічне зібрання законів... – С. 162–177; Съезды Советов... – Т. 2. – С. 98–101, 110–120.

² Хронологічне зібрання законів... – С. 198–207; Съезды Советов... – Т. 2. – С. 127–139.

³ Съезды Советов... – Т. 2. – С. 86, 126.

⁴ Як бачимо, на цьому з'їзді делегатів-українців було лише 43,7 % від загального їх списку. Див.: Съезды Советов... – Т. 2. – С. 147.

⁵ VII Всеукраинский съезд Советов. 10–14 декабря 1922 г. Стенографический отчет. – Харьков, 1923. – С. 2.

⁶ Съезды Советов... – Т. 2. – С. 151–155, 166.

ня СРСР. Якщо перший документ, цілком відповідаючи своїй назві, мав суто декларативний характер, то другий став розділом загальносоюзної Конституції і майже 70 років визначав долю подальшого розвитку представницьких органів в УСРР та в УРСР.

17–20 січня 1924 року у Харкові зібрався VIII Всеукраїнський з'їзд Рад. Найпомітнішими його ознаками було, з одного боку, те, що він став першим з'їздом, на якому більшість з 874 місць вже належала українцям (486 делегатів)¹, а з іншого – ратифікація з'їздом Конституції СРСР, в основу якої покладено Договір про утворення СРСР. Інші постанови і резолюції з'їзду (про землеустрій, про доповідь уряду, про фінансову політику, про стан і перспективи промисловості України, про військове будівництво) мали здебільшого декларативний характер.

Наступний IX Всеукраїнський з'їзд Рад (3–10 травня 1925 року) за чисельністю і анкетним складом делегатів був схожим на свого попередника. До головних питань, розглянутих з'їздом, відносились: про внесення змін до Конституції УСРР; про закріплення трьохступеневої системи управління; про значне розширення чисельного складу ВУЦВК тощо. Нова редакція Основного Закону УСРР конституціювала періодичність скликання Всеукраїнських з'їздів Рад: чергові – один раз на рік, надзвичайні – за рішенням ВУЦВК (стаття 10).

Як бачимо, Всеукраїнський з'їзд Рад як формально вища влада в УСРР за період чинності Конституції 1919 року все ж розглянув чимало питань, які безпосередньо стосуються процедури здійснення верховного політичного контролю за дотриманням Основного закону республіки. У першу чергу, це питання змін і доповнень до тексту самої Конституції УСРР, затвердження, змін і доповнень Конституції Молдавської АСРР, формування складу ВУЦВК, уточнення чи розширення його повноважень та компетенції Президії ВУЦВК, у тому числі в галузі конституційного контролю, визначення і узгодження правового статусу «великої» РНК, «малої» РНК, РНГ та інших державних органів, розмежування їх повноважень одне від одного і повноважень ВУЦВК та його Президії, участь у розробці і затвердженні найважливіших союзних договорів та Конституції СРСР, систематичне заслуховування звітів уряду республіки, окремих наркоматів тощо.

Разом з тим треба відзначити, що верховний орган політичного конституційного контролю сам іноді грубо порушував Конституцію УСРР, зокрема, щодо періодичності власних зібрань: замість не менш як два рази на рік, збирався у середньому раз на два роки. Перерви між з'їздами інколи сягали й чотирьох років. Фактично ніякого опору не чинив з'їзд процесу нищення багатопартійності, сприяв практичному всевладдю ВУЦВК, а згодом і його Президії, яка взагалі не була передбачена Конституцією УСРР, потурав все більшому ущемленню суверенітету УСРР, зневажанню не тільки загально-визначених, а й задекларованих у Конституції УСРР прав і свобод людини тощо.

Не формально, а фактично вищий політичний конституційний контроль поступово переходив до ВУЦВК, його Президії, РНК, не кажучи вже про ЦК КП(б)У та ЦК РКП(б). ВУЦВК (у 1919–1920 роках офіційно іменувався як ВУЦВК Рад) став правонаступником ЦВК Рад України, який практично припинив діяльність у квітні 1918 року. У листопаді того ж року всі повноваження верховного владування, тобто законодавчі, виконавчі, розпорядчі і контрольні функції на відповідних територіях, поклав на себе Тимчасовий робітничо-селянський уряд, а у січні 1919 року – Рада народних комісарів, яка і підготувала ґрунт для відновлення функціонування Всеукраїнських з'їздів Рад та обрання ВУЦВК Рад. У цьому аспекті важливе значення для дослідження еволюції української радянської доктрини конституційної юстиції має постанова Раднаркому УСРР від 8 лютого 1919 р. «Про організацію місцевих органів Радянської влади і порядок управління»². Цим документом більш-менш чітко визначалась ієрархія Рад, у тому числі і їх контрольних повноважень, закріплювалась багатоступінчаста виборча система, встановлювались норми представництва, що значно полегшувало і формування депутатського корпусу Всеукраїнських з'їздів Рад. Актив-

¹ Съезды Советов... – Т. 5. – С. 140.

² СУ УССР. – 1919. – № 7. – Ст. 86.

не і пасивне виборче право надавалось усім, хто досяг 18-літнього віку, займався суспільно корисною працею, мешкав на території України, незалежно від віросповідання, національності і осілості. У це число входили і жінки, і військовослужбовці Червоної армії і флоту. Виборчих прав лишались особи, які існували на нетрудові доходи, ченці, священнослужителі, службовці й агенти колишньої поліції, жандармерії, державної варти, охоронних відділень, члени королівських і царських династій, а також ті, чиї виборчі права скасовувались за рішенням суду.

Ієрархія повноважень місцевих Рад у галузі політичного і адміністративного конституційного контролю визначалась їх пірамідою. На її верхівці перебували губернські з'їзди Рад (9 Рад до 300 депутатів, далі – повітові з'їзди Рад (99 Рад до 300 депутатів), міські з'їзди Рад (146 Рад від 50 до 500 депутатів), ще нижче – волосні з'їзди Рад (1813 Рад по 1 представнику від кожних 10 членів сільських Рад), у підніжжя – сільські Ради (20804 Ради по 1 депутату на 100 чоловік населення, але не менше 5 і не більше 50 осіб). Норми представництва наперед забезпечували «пролетарську більшість» у Радах, тобто «класовий конституційний контроль» у вигляді диктатури робітничого класу: місто обирало до губернських Рад 1 представника від 2 тисяч населення, а повіт чи волость – від 10 тисяч. Повноваження депутатів були дуже нетривалими – 3 місяці. З'їзди Рад і сільські Ради обирали Виконавчі комітети, а останні – Президії.

III Всеукраїнський з'їзд Рад розпочав свою роботу 6 березня 1919 року в Харкові. 1435 з 1719 делегатів з правом вирішального голосу (68 учасників мали лише дорадчий голос) були більшовицькими. Досить численними були також фракції боротьбистів (150 осіб) та лівих есерів (100 осіб). Вплив «комуністичного бунду» (19 осіб), Єврейської соціалістичної робітничої партії, анархістів, українських соціал-демократів та деяких інших політичних партій (всі по 1–6 осіб) і безпартійних (70 осіб) був незначним¹.

Виконуючи свою основну і реальну контрольну функцію, з'їзд заслухав звітну доповідь уряду, а також розглянув питання і ухвалив відповідні резолюції про Червону армію, про продовольство і земельне питання². З'їзд схвалив також один з перших у радянській історії України нормативний документ під назвою «закон». Це був Закон про соціалістичний землеустрій і про заходи переходу до соціалістичного землеробства³. Головним доробком III Всеукраїнського з'їзду Рад стало обговорення першої в історії України чинної новітньої Конституції. З цього питання з'їзд заслухав доповідь наркома юстиції О. Хмельницького і ухвалив 10 березня резолюцію «Про Українську Радянську Конституцію»⁴. Резолюція передбачала доопрацювання тексту Основного закону. Замість ЦВК Рад України з'їзд обрав ВУЦВК Рад. До нього увійшли 100 членів (90 більшовиків та 10 боротьбистів) і 22 кандидати⁵. Головою ВУЦВК Рад став Г. Петровський. 14 березня 1919 року, звернемо увагу, саме ВУЦВК Рад, а не з'їзд Рад ухвалив в остаточній редакції Конституцію УСРР.

Якщо в Конституції РСФРР 1918 року, від якої «не могла суттєво відрізнитися Конституція УСРР», норми представництва на Всеросійський з'їзд Рад встановлювались доволі чітко (1 депутат від міських Рад з розрахунку на 25 тис. населення і 1 – від губернських Рад з розрахунку на 125 тис.), то український Основний закон віддавав таке визначення до компетенції ВУЦВК Рад. Як уже підкреслювалось, до повноважень Всеукраїнського з'їзду Рад, за Конституцією, належали лише питання затвердження Конституції та змін і доповнень до неї. Формально до такої ж категорії питань відносились і проголошення війни та укладення миру, але їх міг вирішувати і ВУЦВК Рад у випадку невідкладності або неможливості скликати з'їзд. Таким чином, вже з самого початку ВУЦВК Рад отримував величезні повноваження і практично приймав на себе функції з'їзду Рад з усіх питань, у тому числі, і при остаточному затвердженні Консти-

¹ Великий Жовтень і громадянська війна на Україні. – С. 551.

² Съезды Советов... – Т. 2. – С. 48–52.

³ Пізніше текст був доопрацьований ВУЦВК і став його декретом від 26 травня 1919 року.

⁴ Съезды Советов... – Т. 2. – С. 52–58.

⁵ Там само. – С. 47. В інших документах зустрічаються інші цифри, скажімо, 99 членів і 27 кандидатів (див.: III Всеукраїнський з'їзд Рад. Стенографічний звіт. – Харків, 1932. – С. 220–224.

туції, що і відбулось 14 березня 1919 року. Зважаючи на те, що термін повноважень ВУЦВК Рад визначався на строк до наступного з'їзду, це не могло не підштовхувати Комітет до якомога рідшого їх скликання. Найтіснішим чином переплітались такі повноваження з компетенцією РНК, яка за Конституцією отримувала право за уповноваженням ВУЦВК Рад «приймати до свого розгляду всі питання і справи, які стосуються області законодавства і загального управління країною» (стаття 16 Конституції).

Така ситуація стала уконституційованим наслідком відкидання принципу поділу влади не лише по горизонталі, а й по вертикалі і прагнення поєднати у функціях вищих державних інституцій законодавчі повноваження і організацію виконання законів, усіх нормативних актів. Іншими словами, закони ухвалювали і з'їзд Рад, і ВУЦВК Рад, і його Президія, і РНК. Водночас всі ці органи центральної влади уособлювали і розпорядчі, і виконавчі, і контрольні її структури. Найхарактернішим втіленням не тільки переплетення законодавчої і виконавчої влади, а й їх повної єдності, навіть нерозривності, стало конституційне положення про те, що наркомати вважаються особливими відділами ВУЦВК Рад, а завідувачі відділами ВУЦВК Рад – народними комісарами і входять до складу РНК. З правових позицій, закріплених в Основному законі, про постійні засади функціонування більшовицького парламенту чи про професійних депутатів з'їздів Рад або ВУЦВК Рад не могло бути й мови. Строк повноважень депутатів Рад усіх рівнів визначався у 3 місяці, а склад ВУЦВК Рад повинен був переобиратись двічі на рік.

Але на практиці положення Конституції не виконувались у силу об'єктивних обставин або ж просто ігнорувались з суто суб'єктивних причин. Об'єктивно відразу ж після проведення виборів до місцевих Рад (квітень–травень 1919 року) більшовики України вступили у війну проти всіх, окрім Радянської Росії, – проти іноземних окупантів на Півдні України, М. Григор'єва, Д. Терпила (Зеленого), Н. Махна, С. Петлюри, денікінської навали, а згодом – ще й проти білополяків і врангелівців. У зв'язку з цим більше року з'їзди Рад не скликались, їх роль занепадала, а ВУЦВК Рад під керівництвом КП(б)У всупереч конституційним нормам перетворювався на невеличкий, мобільний, професійний, постійно діючий орган, який самостійно вирішував не тільки всі питання державного життя, а й усі проблеми власного правового статусу, тобто розширення компетенції, особливо повноважень Президії, зменшення чисельності, змін персонального складу тощо.

Правові межі, у тому числі і контрольної, діяльності ВУЦВК Рад з перших місяців введення воєнного комунізму стали визначатись не стільки Конституцією УСРР, скільки практикою радянського будівництва. Подальша концентрація усіх владних функцій у квітні 1919 року дістала вияв в остаточному привласненні ВУЦВК Рад значних судових повноважень. Спеціальним декретом при Комітеті засновувався як судовий відділ Верховний революційний трибунал у складі семи осіб, у тому числі трьох членів, які обирались на три місяці, і чотирьох членів, які обирались без визначення строку їх повноважень¹. Відділ-трибунал за рішенням ВУЦВК Рад, його Президії, РНК чи Наркомату юстиції міг приймати до свого розгляду будь-які справи, підвідомчі місцевим ревтрибуналам. Попереднє слідство при цьому покладалось на верховних народних слідчих. Президія Комітету затверджувала спеціальну колегію обвинувачів і правозаступників і встановлювала порядок її роботи. Вироки Верховного ревтрибуналу оскарженню не підлягали². Раніше створений касаційний відділ ВУЦВК Рад вичерпав свої функції і згодом був ліквідований.

Пленарні засідання Комітету скликались 2–4 рази на місяць. У них брали участь, приблизно, половина членів ВУЦВК Рад. Але досить часто такі засідання були відкритими для партійного, профспілкового керівництва, депутатів місцевих Рад. У зв'язку з перебуванням депутатів на фронтах чи надмірною зайнятістю на місцях уже через місяць після обрання склад ВУЦВК Рад змінився більш ніж на третину, причому за ра-

¹ Борьба с преступностью в Украинской ССР: Сб. документов. – Т. I. – К., 1966. – С. 153–154.

² Склад Трибуналу було затверджено 26 травня 1919 року. Див.: ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – С. 9. – Арк. 23–25.

хунок не лише офіційно обраних кандидатів, а й високих посадових осіб, які мешкали у Києві. Відбувалось це шляхом кооптації¹, конституційного права на яку Комітет не мав.

Керуючись принципом доцільності і виходячи з воєнних обставин, 6 серпня 1919 року Комітет призупинив діяльність ревізійної комісії, а власний склад скоротив на три чверті, тобто «довів» його з 100 до 25 чоловік². Зважаючи на те, що раніше був встановлений кворум для засідань у 40 %³, повноважними вони могли бути тепер і при наявності лише 10 членів.

Серед найважливіших актів, ухвалених ВУЦВК Рад у перші місяці воєнного комунізму, – декрет про продовольчу диктатуру (12 квітня 1919 року), декрет про створення Ради робітничої і селянської оборони (30 квітня), декрет про сільські комітети бідноти (14 травня), декрет про мобілізацію робітників (17 травня), постанова «Про об'єднання сил радянських республік» (18 травня), що поклала початок воєнно-політичному союзу УСРР, РСФРР, Білорусії, Латвії та Литви, декрет про соціалістичний землеустрій (26 травня), постанова «Про Всеукраїнську і місцеві надзвичайні комісії» (1 червня), постанова «Про єдиний революційний фронт» (6 серпня), яка підпорядкувала повністю українські військові частини Реввійськраді РСФРР, декрет «Про застосування у всіх установах української мови нарівні з великоруською» та інші⁴.

Несприятлива для українських більшовиків ситуація на фронтах призвела спочатку до фактичного (з травня 1919 року), а згодом (з грудня 1919 року) і формального призупинення діяльності передбаченої Конституцією 1919 року «Центральної радянської влади на Україні». За відсутності можливості скликати Всеукраїнський з'їзд Рад, сесії ВУЦВК і навіть засідання Раднаркому, тобто головних охоронців Основного закону, навряд чи доцільно говорити про чинність і самої Конституції УСРР у цей період. З певною мірою умовності можна стверджувати, що їй на зміну повернулася Конституція РСФРР 1918 року, що сталося за ініціативою керівництва саме ВУЦВК, підтриманого Київською радою робітничих депутатів та Київським повітовим з'їздом рад селянських депутатів. Йдеться про їх звернення у травні 1919 року до ВЦВК та ЦВК усіх інших радянських республік з пропозицією «розробити конкретні форми організації єдиного фронту революційної боротьби»⁵.

ВЦВК відреагував на таку ініціативу швидко. Вже 1 червня 1919 року за підписом М. Калініна він видав декрет «Про військовий союз радянських республік Росії, України, Латвії, Литви, Білорусії для боротьби проти імперіалістів»⁶. Цей документ має важливе значення для аналізу історії радянської конституційної юстиції взагалі, і української зокрема. Він не тільки оголошував курс на об'єднання органів військового управління і військового командування, рад народного господарства, управління залізницями, фінансами, сферою трудових відносин, а й фактично перетворював Раднарком РСФРР на провідний управлінський і контрольний орган у межах зазначених п'яти республік. Формально встигли об'єднатись лише військові наркомати УСРР та РСФРР⁷, а фактично російські органи управління стали найважливішими галузями промисловості, фінансів, транспорту і навіть соціальною сферою і вже ніколи не випускали з своїх рук контроль над ними.

За рішенням ЦК КП(б)У під час фактичної втрати чинності юридичної конституції УСРР у жовтні 1919 року було розформовано ВУЦВК і створено «урядовий центр», чи «урядову трійку» (Г. Петровський, Х. Раковський, А. Іоффе)⁸, яка спочатку у Чернігові, а потім у Москві й мала зосередити всі організаційні та контрольні повнова-

¹ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 5. – Арк. 5–7.

² Там само. – Арк. 38–40.

³ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 10. – Арк. 270–273.

⁴ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 9. – Арк. 5–7, 17–18, 23–25, 29–32; Ф. 1. – Оп. 1. – С. 11. – Арк. 70, 89–123, 371–379.

⁵ Коммунист. – 1919. – 20 мая.

⁶ СУ РСФРР. – 1919. – № 21. – Ст. 264.

⁷ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 9. – Арк. 38 зв.

⁸ ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 1. – С. 223. – Арк. 3; Ф. 2572. – Оп. 1. – С. 12. – Арк. 118–118 зв.

ження вищої влади на Україні, але перебуваючи водночас під партійним контролем Зафронтбюро на чолі з секретарем ЦК КП(б)У С. Косіором. Та вже 11 грудня 1919 року на місці «урядового центру» виник Всеукраїнський революційний комітет (Всеукрревком), тобто новий орган вищої влади, теж не передбачений Конституцією 1919 року. Появу Всеукрревкому палко вітав В. Ленін¹.

Функції політичного контролю і управління республікою під керівництвом Г. Петровського зосередились у Всеукрревкомі з п'яти більшовиків, боротьбистів і боротьбистів². Діяв він на підставі самим же розробленої «гимчасової конституції» від 22 грудня 1919 року «Про організацію Радянської влади на Україні»³. Контроль за її дотриманням до лютого 1920 року здійснювали галузеві колегії Всеукрревкому з двох–трьох осіб кожна та ієрархічним ланцюжком губернських, повітових, волосних, міських і сільських ревкомів, які призначались вищим за рангом ревкомом за погодженням з військовим командуванням і самі були їм підконтрольні. Навряд чи може бути занесеним до здобутків української радянської конституційної юстиції рішення Всеукрревкому від 27 січня 1920 року про поширення на Україну декретів РСФРР, скасування ним усіх нормативних актів ВУЦВК, РНК УСРР, які суперечать російським декретам у військовій, народно-господарській, продовольчій, поштово-телеграфній, фінансовій, залізничній, соціальній галузях державного і суспільного життя, тощо⁴.

Хоч 19 лютого 1920 року діяльність ВУЦВК і РНК УСРР формально було й відновлено, а Всеукрревком розпущено, юридична радянська конституція ще кілька місяців відновлювала свою чинність лише в окремих невеличких регіонах. Пов'язано це було з тим, що навесні 1920 року війська білополяків, підтримані залишками армії С. Петлюри, окупували величезну територію України, а 6 травня захопили й Київ. Незважаючи на це, IV Всеукраїнський з'їзд Рад (811 депутатів, з них більшовиків – 710, лівих есерів – 30, безпартійних – 43, робітників – 327, селян – 103, службовців – 157, червоноармійців – 214)⁵ 16 травня зібрався у Харкові, але працював за скороченим порядком денним: доповідь уряду про взаємовідносини між РСФРР і УСРР; продовольче питання; про освіту; війна з Польщею; вибори ВУЦВК Рад.

Розпочався з'їзд з прийняття звернення до робітників, селян і солдатів Польщі. Це один з прикладів ухвалення з'їздами Рад документів ненормативного характеру. «Товариші, – підкреслювалось у ньому, – ваші офіцери – падлюки, одягнуті, взуті, нагодовані і випечені на гроші французьких банкірів, брешуть вам, нібито ми готували напад на вас. Мала дитина зрозуміє, що це брехня»⁶. Такого ж пропагандистського змісту був і Маніфест «Селянам, робітникам, воїнам Червоної Армії, всім трудящим України». Всі інші документи – резолюції про доповідь уряду, про продовольче питання, про земельне питання, постанови про державні взаємовідносини між УСРР та РСФРР, про амністію, наказ про проведення мілітаризації радянських установ тощо⁷ – мали нормативний характер.

20 травня з'їзд обрав ВУЦВК Рад з 82 членів (74 більшовика, 3 лівих есери, 2 члени УКП та 3 безпартійні) і 44 кандидатів⁸, а через три дні сам ВУЦВК Рад сформував Президію з 7 осіб на чолі з Г. Петровським.

Це було важливе зібрання як для історії вітчизняного парламентаризму, так і для утворення інституту української радянської конституційної юстиції. На ньому обго-

¹ Див.: *Ленін В. І.* Лист до робітників і селян України з приводу перемоги над Денікіним // Повне збір. творів. – Т. 40. – С. 43.

² До складу «рядових» членів Всеукрревкому, швидко змінюючи один одного, входили Д. Мануїльський, В. Затонський, К. Тараненко, Г. Гринько, В. Качинський, Є. Терлецький, Х. Раковський, М. Владимиров та В. Чубар.

³ Див.: Радянське будівництво на Україні у роки громадянської війни (1919–1920 рр.): Збірник документів і матеріалів. – К., 1957. – С. 25–26.

⁴ Там само. – С. 55.

⁵ Великий Жовтень і громадянська війна на Україні. – С. 600.

⁶ Съезды Советов... – Т. 2. – С. 65–66.

⁷ Там само. – С. 66–82.

⁸ Див.: Бюллетень IV Всеукраїнського съезда Советов. – Харьков, 1920. – С. 138–141.

ворувались проекти документів конституційного характеру, зокрема – про з'їзд Рад, ВУЦВК Рад, його Президію, про з'їзди місцевих Рад, про Ради, про виконкоми, про сільські Ради, про волосні виконкоми¹. До проектів було внесено чимало пропозицій, і після їх доопрацювання Президією ВУЦВК Рад у червні вони були прийняті і опубліковані у вигляді постанов Комітету². Таким чином, вже навіть не ВУЦВК Рад, а його Президія фактично внесла доповнення і зміни до Конституції УСРР, оскільки норми ухвалених актів багато в чому суперечили Основному закону і значно розширювали правовий конституційний простір діяльності верховних органів державної влади.

Останнє, зокрема, стосувалося і самого ВУЦВК Рад. До його повноважень було віднесено питання практичної реалізації продрозверстки в умовах воєнного комунізму, повсюдного створення комнезамів, воєнізації радянських установ, забезпечення фронту їжею і кінями, посилення боротьби з ворогами робітничо-селянської влади. ВУЦВК Рад, по суті, перетворювався не просто на вищу інституцію конституційного контролю, а на надзвичайний орган. Його декрети й інші правові акти все більше ставали схожими на бойові накази.

Тепер офіційно ВУЦВК Рад переходив на сесійний порядок роботи. Після 1-ї сесії, 23 травня 1920 року, більшість його членів виїхали на фронт, очоливши на місцях роботу продовольчих загонів, постійно працювали в повітах і волостях по організації комітетів незаможних селян. Чимало членів ВУЦВК Рад перебували і у Харкові на найвищих посадах в ЦК КП(б)У, РНК, РНГ тощо. 16 червня 1920 року 30 депутатів ВУЦВК Рад були введені до складу Всеросійського ЦВК як повноправні його члени, у зв'язку з чим сесії ВУЦВК Рад стали проводитись у переддень скликання сесій Всеросійського ЦВК. Членам ВУЦВК Рад встановлювались оклади на рівні наркомів, а з 2 червня 1920 року почали вручатись нагрудні знаки.

Як і раніше, кворум для прийняття навіть найважливіших рішень на зборах ВУЦВК Рад не мав майже ніякого значення. Але чергові сесії вже треба було збирати один раз на два місяці, а надзвичайні – за рішеннями Президії. В архівах збереглися проекти деяких документів³, якими передбачалось скликати надзвичайні сесії за вимогою РНК чи третини складу ВУЦВК Рад, встановити кворум у 40 членів Комітету, обмежити виступи доповідачів та співдоповідачів 45 хвилинами (для заключного слова – до 20 хвилин), представників фракцій – до 15 хвилин, ввести інститут поіменного голосування за письмовою пропозицією не менше 30 членів ВУЦВК Рад тощо. Хоча такий регламент офіційно не був ухвалений, документи всіх трьох сесій ВУЦВК Рад між IV і V з'їздами Рад (23 травня, 20 жовтня, 23–25 листопада 1920 року) свідчать, що Президія Комітету прагнула остаточно «перетягнути ковдру» вищого конституційного контролю на себе.

Розростався і набував досвіду апарат ВУЦВК Рад. У його структурі з'явилися управління справами, Центральна виборча комісія і мандатна комісія. Як і раніше, допоміжні відділи ВУЦВК Рад існували поряд з особливими відділами ВУЦВК Рад – народними комісаріатами. Набувала поширення практика організації різноманітних комісій з численними контрольними повноваженнями, що діяли на основі положень, розроблених ними самими або ж Президією ВУЦВК Рад. Складались такі комісії як з членів ВУЦВК Рад, так і з фахівців відповідних галузей, а звітували вони про свою діяльність раз на тиждень перед Президією ВУЦВК Рад у формі доповідей.

Ось лише деякі з понад 30 комісій, створених у 1920 році: Комісія по скликанню Всеукраїнського з'їзду незаможних селян, Комісія по розгрузці тюрем і таборів примусових робіт, Комісія з розробки Федеративної Конституції братських радянських республік, Комісія по боротьбі з бандитизмом, Комісія по розслідуванню дій білогвардійців і узагальненню матеріалу щодо жертв білогвардійського терору, Комісія з розробки інструкції про порядок взаємовідносин між Надзвичайними комісіями і Револуційними трибуналами, Комісія по спрощенню радянського апарату, Комісія по

¹ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 37. – Арк. 1–10.

² СУ УССР. – 1920. – № 11. – С. 209–217.

³ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 28. – Арк. 18–21.

покращенню побуту робітників, Комісія «Червоний дарунок»¹, Комісія зі скликання V Всеукраїнського з'їзду Рад тощо.

З доленосних для українського народу, конституційного характеру рішень ВУЦВК Рад IV скликання виділялися документи, спрямовані на подальше зміцнення державних взаємовідносин УСРР та РСФРР. IV з'їзд Рад проголосив, що «будь-які спроби розірвати чи послабити зв'язок з Радянською Великоросією або з іншими народами і республіками, що входять до складу РСФРР, будь-яке націоналістичне і шовіністичне ставлення з метою роз'єднання робітничих і селянських мас є контрреволюційними і спрямованими проти свободи і незалежності робітників і селян України»².

У грудні 1920 року з подачі Президії ВУЦВК Рад було укладено «Союзний Робітничо-Селянський Договір між РСФРР і УСРР», у якому обидві держави визнавали незалежність і суверенність кожної з договірних сторін та вступали у воєнний і господарський союз, об'єднували свої ВРНГ та 6 комісаріатів – військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів, пошт і телеграфів. Об'єднані інституції включались до складу Раднаркому РСФРР, а у РНК УСРР мали лише своїх уповноважених, які формально затверджувались і контролювались ВУЦВК Рад та з'їздом Рад³. Це ще один яскравий приклад порушення Конституції УСРР 1919 року, яку начебто повинен був боронити ВУЦВК Рад, крок до обмеження незалежності України, перетворення її суверенітету на пропагандистське гасло.

До доробку ВУЦВК Рад IV скликання належать також декларація «Про заходи зміцнення революційного фронту і тилу», Декрет про комітети незаможних селян, низка резолюцій з земельних і продовольчих питань, постанови про місця позбавлення волі, амністії, численні відозви до громадян України, «робітників всесвіту» та інші документи⁴. Напередодні V Всеукраїнського з'їзду Рад (березень 1921 року) ВУЦВК Рад без відповідних змін Конституції 1919 року, тобто з черговим її порушенням, уже майже одноставно іменувався Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом (ВУЦВК).

У резолюції V з'їзду Рад (25 лютого – 3 березня 1921 року) «Про радянське будівництво» ще більш яскраво знайшли відображення прагнення перетворити ВУЦВК на орган верховного політичного конституційного контролю і нагляду над усіма радянськими установами. Склад його збільшувався до 150 осіб, чергові сесії повинні були скликатися – вже у законодавчому порядку – не рідше, ніж раз на два місяці, а з 8 березня 1922 року – тричі на рік. Стосовно Президії ВУЦВК, то раніше розширені на практиці її функції вводились, хоч і не в конституційне, але все ж у правове поле. На VI з'їзді Рад кількість членів і кандидатів в члени ВУЦВК було доведено до 260 осіб. Протягом 1921–1922 років ВУЦВК ухвалив – коли окремо, коли разом з РНК, а іноді і з ЦК КП(б)У – сотні правових актів нормативного і ненормативного характеру. Для історії вітчизняної конституційної юстиції взагалі і її етапу диктатури пролетаріату зокрема особливе значення мають документи, що регулювали виборче право. 30 березня 1921 року Президія ВУЦВК визначила, що перевибори місцевих органів влади здійснюються раз на 6 місяців, а з'їзди Рад губерній та повітів скликаються двічі на рік. Та не пройшло й 12 місяців, як та ж Президія встановила, що такі перевибори і з'їзди мають проводитися один раз на рік⁵.

Велика робота була проведена ВУЦВК з кодифікації законодавства. Протягом одного 1922 року правовий простір України поповнився Цивільним кодексом, Земельним кодексом, Кодексом законів про працю, Кодексом законів про народну

¹ Займалась координацією роботи по зв'язках між тилом і фронтом, організацією підтримки Червоної армії у вигляді дарунків від трудящих.

² Хронологічне зібрання законів... – С. 138–139.

³ Документи внешней политики СССР. – Т. III. – С. 433–435.

⁴ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 36. – Арк. 8–10; Ф. 1. – Оп. 1. – С. 38 – Арк. 41–62, 85–101; Борьба с преступностью в Украинской ССР. Сборник документов. Т. 1. – С. 193–194, 201–204; «Вісті». – 1920. – 13 червня; 1921. – 24 лютого.

⁵ СУ УССР. – 1922. – № 11. – Ст. 188.

освіту, Кримінальним кодексом та Кримінально-процесуальним кодексом УСРР. Навряд чи всесвітня історія має аналог такої інтенсивної праці законодавців.

Як і раніше, до повноважень ВУЦВК належали не тільки законодавчі, а й розпорядчі, виконавчі, контрольні, наглядові, судові функції. При цьому, якщо законодавчими, виконавчими і деякими іншими повноваженнями ВУЦВК «ділився» з РНК, РНГ тощо, то вищі судові функції він дедалі більше зосереджував у власних руках. Це відбувалось на фоні ухвалення таких документів, як постанова «Про зміцнення і підвищення авторитету органів юстиції» (14 вересня 1921 року), «Положення про прокурорський нагляд» (28 червня 1922 року), «Положення про адвокатуру» (2 жовтня 1922 року), «Положення про судоустрій» (16 грудня 1922 року)¹ та інші.

27 квітня 1921 року при ВУЦВК був заснований Верховний касаційний трибунал «для встановлення одностанітності у діяльності всіх революційних трибуналів, які діють на території УСРР, для нагляду за їх діяльністю, вирішення процесуальних та інших питань, а також для розгляду касаційних скарг і протестів»². Через 2 тижні ВУЦВК поклав обов'язки верховного судового контролю над іншими судами на наркомат юстиції, а стосовно вищого судового контролю – на сам Всеукраїнський ЦВК³. Потім було прийнято постанову Комітету, якою за втручання у діяльність судів, підвідомчих НКЮ, передбачалось покарання «за всією суворістю революційних законів»⁴.

23 липня 1921 року при ВУЦВК засновано єдиний Верховний трибунал, який був не лише касаційним, а й наглядовим органом над усіма трибуналами і судом першої інстанції «для розгляду, по суті, справ виключної важливості»⁵. Що ж стосується позасудових покарань, то таке «право» ВУЦВК, як і раніше, надавав Цупчрезкому (з 17 березня 1920 року), ВУЧК і губчека (з 30 березня 1921 року), ДПУ і його губернським відділам (з 22 березня 1922 року).

Межа 1922–1923 років характеризується найвищою активністю РКП(б) і КП(б)У в прагненні до створення Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Саме на це були спрямовані з'їзди, конференції, пленуми, засідання Політбюро цих партій, які підпорядкували собі і вищі, і місцеві органи державної влади, перетворили політичне розмаїття 1917–1920 років у суто однопартійну структуру. У більшовицьких лідерів, які змогли збудити досить могутні хвилі об'єднаного руху в радянських республіках, зокрема у вже хворого В. Леніна⁶, вистачило мудрості відкинути проекти автономізації, довести помилковість і шкідливість таких ідей і зупинитись на федеративних засадах майбутнього союзу. Та разом з концепціями автономізації були заблоковані і «конфедеративні» проекти, які передбачали досить значні «частки» незалежності і суверенітету республік.

В Україні найактивніше проводили значно викривлену ідею федералізації голова ВУЦВК Г. Петровський, державні і партійні діячі М. Фрунзе, В. Затонський, Е. Квірінг, Д. Мануїльський, М. Рухимович, В. Чубар та інші, більшість з яких входили до складу ВУЦВК і його Президії. Прихильники курсу на такий союз рішуче відкинули «конфедеративські» наміри голови РНК УСРР Х. Раковського та його соратників, яких іменували «націонал-ухильниками місцево-націоналістичного толку».

Після утворення СРСР ВУЦВК функціонував у складі 200 членів і 50 кандидатів. Протягом 1923 року Всеукраїнський ЦВК провів чотири сесії, а 16 травня – екстрену (надзвичайну) сесію, що стосувалася англо-радянської суперечки і вбивства у Лозанні В. Воровського⁷. Як і раніше, абсолютна більшість постанов, декретів, резолюцій ВУЦВК ухвалювалась його Президією, що діяла у складі 25 осіб. Але і у назві, і у тексті майже всіх актів ті чи інші положення формулювались від імені ВУЦВК у цілому.

¹ СУ УСРР. – 1921. – № 17. – Ст. 529; 1922. – № 43. – Ст. 630; 1922. – № 54. – Ст. 779.

² Борьба с преступностью в Украинской ССР. Сборник документов. – Т. 1. – С. 249.

³ Там само. – С. 256–258.

⁴ Там само. – С. 276.

⁵ Там само. – С. 293–295.

⁶ Див.: *Ленин В. И.* К вопросу о национальностях или об «автономизации» // Полн. собр. соч. – Т. 45.

⁷ Коммунист. – 1923. – 17 мая.

У 1923 році і пізніше таких документів різної юридичної сили ВУЦВК було прийнято тисячі. Безумовно, всі вони разом і кожний окремо залишили відбитки в історії вітчизняного конституціоналізму, оскільки ухвалювались хоч і своєрідними, але все ж представницькими інституціями і переважно на колективній основі. Серед них – затверджені у березні–травні 1923 року ВУЦВК положення про губернські, окружні (повітові), районні (волосні) з'їзди Рад та їх виконавчі комітети¹, які зробили свій внесок і у здійснення головного гасла більшовиків «Вся влада Радам!», і в ієрархію місцевих органів системи політичного і адміністративного конституційного контролю.

Третя сесія ВУЦВК 2 липня 1923 року розглянула і схвалила проект Конституції СРСР. А спільною постановою ВУЦВК і СНК від 1 серпня «Про заходи забезпечення рівноправності мов та про сприяння розвитку української мови» було покладено початок кампанії українізації, «наближення державного апарату до потреб, побути і мови українського народу»². 22 серпня того ж року ВУЦВК визначив, що всі акти СРСР публікуються і набувають чинності на території УСРР у негайному порядку. Наступного дня ухвалено звернення ВУЦВК до громадян УСРР «Про ліквідацію неписьменності»³. У цей же час були істотно звужені права УСРР у міжнародній сфері. Постановою Всеукраїнського ЦВК від 20 вересня 1923 року ліквідовані наркомат закордонних справ, усі дипломатичні, консульські представництва УСРР.

На VIII з'їзді Рад (січень 1924 року) ВУЦВК був обраний у складі 251 члена і 83 кандидатів, а на IX – 300 членів і 91 кандидата. Продовжувала зростати і чисельність Президії ВУЦВК, яка досягла 33 осіб⁴. Ці міжз'їздовські і міжсесійні вищі органи влади мало чим відрізнялись один від одного за конституційними, у тому числі і контрольними, повноваженнями і ухвалювали акти практично однакової юридичної сили.

Під гаслом зміцнення революційної законності значну увагу приділяв ВУЦВК у цей період проблемі судоустрою УСРР, посиленню ролі у судочинстві військових трибуналів, зміцненню військової прокуратури, втіленню у практику надзвичайних сесій Верховного суду УСРР і окружних судів УСРР. 13 серпня 1924 року ВУЦВК виокремив ГПУ з НКВС УСРР і передав його у безпосереднє відання Раднаркому, чим було зроблено крок до майбутнього перетворення цього органу на всесильну репресивну установу.

Новим для розвитку практики української радянської системи політичного конституційного контролю була розпочата з квітня 1925 року робота Все молдавських з'їздів Рад і ЦВК Молдавської АСРР у складі УСРР. Положення про молдавський ЦВК, схвалені 14 травня 1926 року другим Все молдавським з'їздом Рад, затвердив саме ВУЦВК. Компетенція і порядок роботи ЦВК Молдавії визначались Конституцією автономії і були аналогічними повноваженням ВУЦВК, але, звичайно, у кордонах МАСРР. ВУЦВК контролював діяльність ЦВК Молдавії і мав повноваження скасовувати його рішення.

Ще одним органом «Центральної Радянської Влади на Україні» за Конституцією 1919 року була Рада Народних Комісарів – теж суб'єкт політичного конституційного контролю, але підзвітний і сам підконтрольний як Всеукраїнському з'їздові Рад, так і ВУЦВК. Виникла РНК напередодні ухвалення Конституції 1919 року як правонаступник Народного секретаріату і ТРСУ України у складі: Х. Раковський – голова уряду і народний комісар закордонних справ, Г. П'ятаков, Е. Квірінг, М. Рухимович – члени Ради народного господарства України, М. Подвойський, В. Межлаук – члени народного комісаріату у військових справах, Ф. Сергеев (Артем) – нарком радянської пропаганди, В. Аверін та К. Ворошилов – члени наркомату внутрішніх справ, В. Затонський – нарком освіти, О. Колегаєв – нарком землеробства, О. Хмельницький – нарком юстиції, О. Шліхтер і А. Бубнов – члени наркомату продовольства, Ф. Земіт – нарком фінансів, О. Жарко – нарком шляхів, М. Скрипник – голова Верховної соціалістичної

¹ СУ УССР. – 1923. – № 20/21. – С. 318, 319; 1923. – № 28. – Ст. 418.

² СУ УССР. – 1923. – № 29. – Ст. 435.

³ Хронологічне зібрання законів... – С. 246–248.

⁴ Съезды Советов... – Т. 5. – С. 129–174.

інспекції і нарком контролю, В. Антонов-Овсієнко – командуючий військами УСРР, Ю. Коцюбинський, В. Антонов-Овсієнко та Ю. Щаденко – члени Революційної військової ради. Звернемо увагу на значне зміцнення «юридичного потенціалу» цього центрального органу політичного конституційного контролю: четверо з наведеного списку мали правознавчу освіту.

До березня 1919 року РНК функціонувала як надзвичайний революційний орган тимчасового характеру і в офіційних документах продовжувала іменувати себе Тимчасовим робітничо-селянським урядом України. У такому вигляді РНК діяла на підставі регламенту від 28 січня 1919 року. Чергові засідання скликалися тричі на тиждень (понеділок, середа, п'ятниця) з 8 вечора до 12 годин ночі, надзвичайні – за визначенням голови у будь-який час. Повноважними вони вважались за наявності навіть 5 з 20 наркомів. Проекти законодавчих і розпорядчих актів (декрети, декларації, постанови, положення, звернення, заяви тощо) вносились народними комісарами до 4 години вечора кожного дня засідання, а у виключних випадках – і пізніше або у ході самого засідання. Як і Тимчасовий робітничо-селянський уряд, РНК відносила до своїх повноважень управлінські і контрольні функції щодо завершення будівництва системи Рад, організації центрального апарату управління, формування Червоної армії, міліції, створення народних судів, відбудови промисловості, сільського господарства, транспорту, зв'язку, налагодження друку, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони правопорядку, створення Центральної виборчої комісії, до складу якої увійшли три наркоми, проведення виборів делегатів на III Всеукраїнський з'їзд Рад.

Цей з'їзд наголосив, що радянський уряд України перестає бути тимчасовим і йому висловлюється повна довіра. Надалі РНК УСРР ставала вже конституційним органом центральної радянської влади. Загальний напрям її діяльності визначався з'їздами Рад і ВУЦВК. Формування комісаріатів, які іменувались ще й відділами ВУЦВК, персональні призначення народних комісарів і голови РНК здійснювались Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом, до повноважень якого відносилось і визначення структури, чисельного складу, правил внутрішньої організації роботи РНК. Окрім завідуючих відділами ВУЦВК, до складу Раднаркому могли бути обрані й інші особи, визначені ВУЦВК.

Конституція 1919 року надавала РНК великі повноваження у галузі політичного конституційного контролю, зокрема, право приймати до свого розгляду будь-які питання і справи, що відносяться до сфери законодавства та загального управління країною, але остаточно їх вирішення мало відбуватися лише за спеціальними уповноваженнями, наданими ВУЦВК. Якщо ж таких уповноважень не було, то рішення РНК подавались на затвердження ВУЦВК. Раднаркому заборонялось остаточно вирішення питань щодо внесення змін і доповнень до Конституції, оголошення війни та укладення миру, розподілу державних прибутків і зборів між центральною і місцевою владою, затвердження річного бюджету, встановлення і зміни кордонів республіки, основ організації збройних сил, основ соціалістичного будівництва у тій чи іншій галузі народного господарства. Звання народного комісара належало тільки членам РНК.

14 березня 1919 року ВУЦВК вже на підставі Основного закону затвердив перший конституційний склад Раднаркому: Х. Раковський – голова РНК і нарком іноземних справ, М. Подвойський – нарком військових справ, В. Межлаук – його заступник, К. Ворошилов – нарком внутрішніх справ, Б. Магідов – нарком праці, О. Хмельницький – нарком юстиції, Ф. Земіт – нарком фінансів, Л. Голубков – в. о. наркома соціального забезпечення, В. Затонський – нарком освіти, О. Жарко – нарком шляхів, В. Мещеряков – нарком землеробства, Е. Квірінг – голова Раднаргоспу, М. Скрипник – нарком державного контролю, О. Шліхтер – нарком продовольства, Л. Рузер – його заступник, І. Русаков – в. о. наркома охорони здоров'я, І. Халепський – нарком пошт і телеграфів, Г. П'ятаков – нарком радянської пропаганди, А. Бубнов – голова Реввійськради.

Уряд був суто однопартійним, оскільки ВУЦВК рішуче відхилив пропозиції фракції есерів про входження до РНК. Згодом до складу Раднаркому допускались боротьбисти М. Полоз (голова Раднаргоспу), М. Литвиненко (нарком фінансів), М. Лебединець (нарком юстиції), М. Панчук та О. Шумський (наркоми освіти). Відбувались й інші персональні зміни. Лише до кінця громадянської війни звання народних комісарів отримували Г. Колос і В. Антонов-Саратовський (внутрішні справи), Б. Вікторов і Д. Мануїльський (землеробство), П. Тутишкін (охорона здоров'я), М. Глебов-Авілов (праця), М. Владимиров (продовольчі справи), О. Коллонтай (радянська пропаганда), Б. Ельцин (соціальне забезпечення), Г. Гринько (освіта), Є. Терлецький (юстиція), М. Кост (охорона здоров'я), В. Чубар (РНГ), В. Манцев (ВУЧК), М. Рейхель (праця), М. Туманов (фінанси), та інші¹.

Контрольні повноваження Раднаркому у період воєнного комунізму не могли здійснюватись не лише на стабільній конституційній основі, а взагалі на якійсь постійній юридичній базі. В описаний вище період фактичного призупинення чинності Конституції 1919 року уряд і формально був розпушений, а «надзвичайний контроль», скоріше, за дотриманням Конституції РСФРР та законів Радянської Росії на території України протягом досить тривалого періоду здійснював «урядовий центр», або «урядова трійка», чи «всевадна п'ятірка», тобто Всеукрревком. Відроджений Раднарком у лютому 1920 року налічував лише 7 наркоматів з колишніх 20. Отже, підконтрольними уряду України залишились тільки галузі внутрішніх, земельних, освітніх, продовольчих (досить умовно) справ та справ охорони здоров'я, соціального забезпечення (частково) і юстиції. Всі інші, у тому числі і найважливіші, сфери діяльності держави ще до укладення Союзного договору 1920 року фактично опинялись під повним контролем Раднаркому РСФРР. У березні 1920 року на короткий час був відтворений ще й самостійний український наркомат закордонних справ. Через два місяці до складу РНК УСРР увійшла низка уповноважених об'єднаних наркоматів, але признавались вони фактично Москвою² і ставали, як правило, її «оком» в уряді України, тобто доповнювали контрольні повноваження центру.

Починаючи з червня 1920 року організаційна, управлінська і контрольна діяльність РНК УСРР будувалась на основі Наказу про внутрішній порядок роботи уряду³, а контрольні функції центру над Україною начебто певним чином упорядковувались постановою РНК УСРР «Про уповноважених РСФРР при Раднаркомі УСРР» від 25 січня 1921 року⁴. Додамо, що у 20-х роках і пізніше членами одного з вищих органів політичного і адміністративного конституційного контролю ставали ще понад ста державних і партійних діячів. Назвемо лише деякі стрижневі постаті. Очоловали РНК у розглядуваний період Х. Раковський (до липня 1923 року), В. Чубар (до квітня 1934 року), О. Любченко (до серпня 1937 року), М. Бондаренко (до лютого 1938 року), Д. Коротченко (до серпня 1939 року) та Л. Корнієць (до березня 1944 року). Серед заступників голови РНК, посади яких введені у грудні 1922 року, і наркомів з'явилися такі імена, як М. Фрунзе, М. Владимирський, П. Кін, С. Буздалін, А. Саммер, Ю. Рудий, К. Трофімов, О. Макар, І. Корнеєв, І. Клименко, М. Ветошкін, В. Ксандров, О. Медведєв, Я. Познанський, О. Шліхтер, В. Балицький та інші.

Після утворення Союзу РСР у конституційному статусі Раднаркому УСРР стали відбуватися значні й інтенсивні зрушення. Спочатку – без внесення відповідних змін до Конституції республіки 1919 року на підставі Союзного договору 1922 року та Конституції СРСР 1924 року. Саме ґрунтуючись на таких загальносоюзних актах, III сесія ВУЦВК 12 жовтня 1924 року затвердила нове Положення про Раднарком

¹ Докладніше про перші і подальші персональні зміни у складі РНК див.: *Мироненко О. М., Усенко І. Б., Чехович В. А.* Більшовицький уряд України. – С. 23–39.

² Затвердження уповноважених ВУЦВК з рекомендації ЦК КП(б)У, як свідчать документи того часу, перетворювалось на суто формальний акт.

³ СУ УСРР. – 1920. – Ч. II. – № 16. – С. 316.

⁴ СУ УСРР. – 1921. – № 1. – Ст. 25; № 3. – Ст. 93.

УСРР та Загальне положення про наркомати УСРР¹. Пристосування уряду до нових правових і соціально-економічних умов здійснювалось під керівництвом першого українця – голови уряду В. Чубаря.

Найважливіші функції політичного і адміністративного конституційного контролю виконували і деякі українські радянські наркомати, які Конституція 1919 року відносила до складу «центральної влади на Україні». Вони здійснювали «завідуння окремими галузями керування країною». Завідуючі такими відділами та «інші особи, що обираються окремо ВУЦВК з його розсуду» включались до складу РНК і отримували статус народного комісара. Останні за наданими ним ВУЦВК повноваженнями відповідно до положення про той чи інший наркомат теж наділялись функціями як політичного, так і адміністративного контролю за дотриманням Конституції УСРР, соціалістичної законності взагалі у межах підпорядкованих їм галузей народного господарства чи суспільного життя. Отже, всі без винятку наркомати УСРР можна цілком обґрунтовано віднести до числа центральних суб'єктів конституційного нагляду.

Але наркомати відігравали не однакову роль в складанні системи політичної й адміністративної юстиції у республіці. На попередніх сторінках вже йшлося про виключне значення діяльності у цій сфері Наркомюсту УСРР, НКВС УСРР з його відділом ВУЧК, Цупчрезкому, Комісії юстиції при Всеукрревкомі, Верховного судового контролю НКЮ УСРР тощо. Окрім них, значний обсяг роботи по здійсненню політичного контролю за дотриманням фактичних українських радянських конституцій ще до створення РНК у великих регіонах проводили Луганський ревком (голова О. Пархоменко), Центральне бюро військово-революційних комітетів Донбасу (Центрбюро ревкомів), Центральний військово-революційний комітет Донбасу, Крайовий військово-революційний комітет по боротьбі з контрреволюцією при ЦВК Рад України², Надзвичайна комісія Народного секретаріату³.

Піонерський орган офіційного державного контролю з'явився у радянській УНР 2 квітня 1918 року, тобто ще за часів творення фактичних більшовицьких конституцій. Підкреслимо, що, говорячи про державний контроль і його роль у молодій радянській конституційній юстиції, ми вживаємо це поняття у широкому його сенсі, тобто як державну контрольну, включаючи і наглядову, діяльність з'їздів Рад, ВУЦВК, його Президії та постійних комісій, місцевих Рад, РНК, відомчий контроль наркоматів, інших органів УСРР, тобто адміністративний конституційний нагляд, власне діяльність, яку, особливо у радянській системі, можна вважати і однією з основних функцій державного управління⁴. Але і в СРСР, і в УСРР існували спеціальні органи, що здійснювали державний надвідомчий контроль у вузькому смислі, тобто як основний свій обов'язок. У радянській моделі конституційної юстиції ці органи з самого початку її застосування відігравали неабияку роль, а інколи й виконували прямі прокурорські чи навіть судові функції у нагляді за дотриманням революційної законності, яка охоплювала тоді і поняття конституційності.

У РСФРР найпершим таким органом стала Центральна контрольна колегія та контрольні колегії і комісії на місцях, створені у січні 1918 року, у тому числі подекуди й на Україні. Власне у радянській УНР з квітня 1918 року це був відділ контролю ЦВК Рад України, що незабаром реорганізувався у народне секретарство державного контролю під керівництвом майбутнього члена колегії НКЮ УСРР і члена ревізійної комісії КП(б)У Р. Гальперіна. За умов німецької окупації, що тривала, та безперервних бойових дій секретарство держконтролю не встигло розгорнути свою діяльність, об-

¹ СУ УСРР. – 1924. – № 43. – Ст. 273; № 45. – Ст. 277.

² До списку цього органу увійшли народні секретарі внутрішніх і військових справ (С. Бош, В. Шахрай) та представники військових штабів. З 18.01.1918 року ВРК одноособово очолював М. Майоров.

³ До її складу входили М. Скрипник (голова), Ю. Коцюбинський, В. Прімаков, С. Бакинський, Я. Мартынов. Комісія (не плутати з ВУЧК) взяла на себе практично необмежені повноваження і приймала рішення від імені уряду радянської УНР.

⁴ Йдеться про те, що вже у той час у конституціях деяких держав контроль виокремлювався як самостійна гілка влади. За умов єдиновладдя в СРСР і, звичайно, в УСРР про таке виокремлення не могло бути й мови.

межуючись лише періодичною перевіркою звітів інших народних секретарств¹. З 15 січня 1919 року цей контрольний орган став вже іменуватися відділом контролю ТРСУ, а з березня – народним комісаріатом державного контролю УСРР. Діяльність наркомату розгорталась в умовах гострої нестачі фахівців, примусового залучення до контрольних перевірок колишніх спеціалістів тощо.

Верховну соціалістичну інспекцію (ВСІ) України було створено наприкінці січня 1919 року в складі Наркомдержконтролю УСРР. Вона вважалась найвищим контрольним органом республіки і діяла на підставі відповідного Положення про ВСІ на чолі з спеціальною Радою ВСІ під головуванням наркома². Саме до компетенції Ради ВСІ, що відібрала майже всі інспекційно-контрольні повноваження у інших наркоматів, належав фактичний нагляд за додержанням Конституції УСРР та радянських законів державними установами та організаціями. 5 травня 1919 року вона була перетворена на самостійний наркомат Радянської соціалістичної інспекції України, який, залишивши Наркомдержконтролю нагляд за господарсько-фінансовою діяльністю установ і організацій, зосередився на інспектуванні і контролюванні конституційності, законності та доцільності дій центральної і місцевих державних органів на предмет їх «відповідності загально-політичному курсу Радянської влади». Політичний конституційний контроль нового наркомату набагато підсилювався тим, що він об'єднав і Найвищу адміністративно-політичну інспекцію, і Вищу інспекцію народного господарства, і Вищу військову інспекцію України.

Відзначимо, що Радянська соціалістична інспекція як один з перших радянських різновидів західних «конституційних рад» діяла паралельно з Наркомдержконтролем і очолювалась з самого початку направленим на Україну особисто В. Леніним відомим російським більшовиком-організатором і натхненником переговорів у Бресті А. Йоффе, який разом з Х. Раковським мав уособлювати в Україні найвищий «конституційний контроль» з боку Росії, спрямований «проти самостійників»³. Опосередковано, але досить чітко і однозначно такі контрольні функції Радянської соціалістичної інспекції закріплювались у Положенні про цей наркомат від 8 липня 1919 року⁴, де особливий наголос ставився на необхідності зміцнення зв'язків між УСРР та РСФРР. Заступником А. Йоффе став у той час майбутній голова ОДПУ СРСР В. Менжинський.

Формами роботи як нового наркомату, так і Наркомдержконтролю були запобіжні, фактичні й наступні інспекції та ревізії. Вони мали право обмежувати або забороняти як незаконні (неконституційні), так і недоцільні дії державних органів, проводити розслідування, порушувати кримінальні справи стосовно винних тощо. На місцях таку ж контрольну діяльність розгортали місцеві відділи наркоматів. З метою усунення паралелізму в роботі контрольних органів 25 лютого 1920 року всі вони були об'єднані у наркомат Робітничо-селянської інспекції (РСІ).

Не зайвим буде звернути увагу, що чимало з структур ВСІ, РСІ і держконтролю УСРР під час денікінської навали прямо були перепідпорядковані Й. Сталіну як наркомдержконтролю РСФРР. На початку періоду що розглядається, еволюції радянської конституційної юстиції Сталін навіть призначив у Харкові власного уповноваженого (А. Якубов) та двох його заступників (І. Феденьов та Б. Штернберг). Але, повернувшись з фронтів громадянської війни, талановитий організатор державної контрольної діяльності в Україні М. Скрипник, прибрав цю справу до своїх рук. Окрім наркомівської у республіці, з липня 1920 року він отримав ще й посаду уповноваженого наркомату РСІ РСФРР у Харкові, начебто безпосередньо підпорядковуючись і Й. Сталіну. Але М. Скрипник ніколи не вважався гарячим прихильником майбутнього

¹ Див.: Отчет Народного комиссариата Рабоче-крестьянской инспекции УССР за 1920 год // Сборник отчетов Народных комиссариатов УССР, Уполномоченных Народных комиссариатов РСФСР при Совнарком УССР и центральных учреждений Украины. – Харьков, 1920.

² ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 1. – С. 23. – Арк. 73–73 зв.

³ Див.: Владимир Ильич Ленин. Биографическая хроника. – Т. 7. – С. 134; *Ленін В. І.* Телеграма Л. Б. Каменеву // Повне зібр. творів. – Т. 50. – С. 294.

⁴ ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп. 1. – С. 12. – Арк. 57, 91; Ф. 2. – Оп. 1. – С. 26. – Арк. 30 зв.

вождя, вибудовував органи держконтролю за власними розумінням і вподобою, прагнув не допустити прямого керівництва контрольними органами УСРР з боку Сталіна. Робота РСІ чітко планувалась, був створений, незважаючи на тяжкі економічні та політичні умови, скорочений майже вчетверо, порівняно з 1919 роком¹, центральний апарат, ефективна мережа губернських, міських, повітових контрольних структур, які прагнули до дотримання демократичних форм діяльності, залучали до здійснення інспекцій, ревізій та інших перевірок широкі кола з «червоних контролерів» – простих робітників і селян. За втручання під виглядом контролю у конкретні функції того чи іншого державного органу винні притягувались до суворої відповідальності. Найвагомішу роль у здійсненні нагляду за дотриманням революційної законності (конституційності) з 7 інспекцій НК РСІ відігравала адміністративна інспекція, з відділів – відділ масових обстежень і бюро скарг при ньому, а також Інспекційна комісія законодавчих пропозицій.

Коли у липні 1921 року М. Скрипник став наркомом внутрішніх справ УСРР, протягом майже року наркомат РСІ очолював його заступник Б. Штернберг, з 15 лютого 1922 року – С. Буздалін (до призначення головою Ревтрибуналу), після цього – М. Ветошкін (саме при ньому було затверджено Положення про робітничо-селянський державний контроль УСРР від 26 липня 1922 р.), а потім – голова ЦКК КП(б)У, майбутній секретар ЦК КП(б)У, член Верховного суду УСРР О. Медведєв.

Постановою від 29 серпня 1923 року ВУЦВК затвердив нове Положення про наркомат РСІ і реорганізував цей контрольний орган у відповідності з рішенням XII з'їзду РКП(б) «Про завдання РСІ і ЦКК»². Створювався єдиний орган партійного і державного контролю ЦКК-РСІ: у масштабі Союзу його очолювали В. Куйбишев (1923–1926), Г. Орджонікідзе (1926–1930), А. Андрєєв (1930–1931) та Я. Рудзутак (1930–1934), а у республіці – Д. Лебідь (1924–1925), М. Владимирський (1925–1926), К. Кіркїж (1926–1927), В. Затонський (1927–1933), К. Сухомлін (1933–1934). Ще однією постановою від 13 липня 1927 року³ та новим Положенням про НК РСІ від 23 січня 1929 року⁴ ВУЦВК значно розширив його повноваження. Тепер НК РСІ, позбавившись від документального контролю, мав можливість набагато більше уваги приділяти саме політичному (класовому) контролю за діяльністю державного апарату. Він отримав право негайно призупиняти дію незаконних (неконституційних) актів будь-яких органів чи посадових осіб, окрім постанов і розпоряджень ВУЦВК, його Президії, РНК, наркоматів, місцевих Рад, їх виконкомів та президій, рішень судів. Але за матеріалами перевірок НК РСІ як скасувати, так і призупинити дію того чи іншого неконституційного акта могли ВУЦВК чи РНК УСРР. І союзні, і республіканські органи ЦКК-РСІ з початку 30-х років активно використовувались у репресивних цілях для масових «чисток» державного апарату, оскільки їх завданням ставало не тільки «всіляке поліпшення державного апарату», а й «охорона єдності партії», що ставилось вище від захисту радянських конституцій.

Значний обсяг повноважень у сфері політичного контролю належав НКВС УСРР, і такі його повноваження на межі 20-х років були величезними. Фактично ця урядова структура, особливо у губерніях, повітах, волостях, містах, зосереджувала найважливіші ділянки українського радянського державотворення – від організації скликання з'їздів Рад, виборів до місцевих органів радянської влади, заснування виконкомів, ревкомів, комнезамів, їх фізичного захисту, до керівництва органами запису актів громадянського стану і навіть цензури. Інколи остання функція покладалась на республіканський Наркомюст. За суттю НКВС УСРР, його органи на місцях, інспектори на межі 20-х років перетворювались на центр радянського будівництва у різних регіонах України.

¹ З 1034 до 277 осіб. Під пильним оком наркома кадри РСІ ретельно фільтрувались, на посадах залишались, незважаючи на нестачу освічених фахівців, виключно чесні і порядні працівники.

² СУ УССР. – 1923. – № 23. – Ст. 476.

³ СУ УССР. – 1927. – № 39. – Ст. 170.

⁴ СУ УССР. – 1929. – № 6. – Ст. 46.

Із закінченням останніх боїв громадянської війни органи НКВС опинились було у найскрутнішому стані: кваліфікованих кадрів для виконання значних за обсягом повноважень, у тому числі і контрольних, гостро не вистачало, чесні міліціонери, ризикуючи кожен день життям, пухли з голоду, ходили голі, босі і неозброєні, а нечесні – самі вливались до лав бандитів або навіть очолювали ці банди. Попередні організаційні, управлінські і контрольні функції одна за одною стали переходити до інших відомств, а охорона громадського правопорядку, карний розшук, дізнання, слідство – до спеціального органу у складі НКВС – Головніліції УСРР (начальник О. Чайковський). У ЦК КП(б)У, ВУЦВК, РНК все частіше стали висловлюватися сумніви взагалі про доцільність подальшого існування НКВС. Навіть відділ карного розшуку з Головніліції під назвою «Центророзшук УСРР» був переданий у відання Наркомюсту УСРР. Але з другої половини 1921 року такі настрої поступово почали змінюватись. Енергійно приступив до своїх чергових наркомівських обов'язків М. Скрипник. З його приходом НКВС став швидко відвойовувати втрачені позиції і авторитет, особливо у сфері охорони порядку та боротьби із злочинністю. Функції чи не одноособового радянського будівництва на місцях НКВС вже не повернув, але ефективніше почав займатись, окрім правоохоронної діяльності, контролем за дотриманням конституційних приписів щодо відокремлення церкви від держави, забезпечення прав національних меншин, комунальним господарством тощо¹.

З точки зору історії української радянської конституційної юстиції чималий інтерес викликає факт перемоги НКВС УСРР у жорсткій суперечці з Москвою щодо підпорядкування Головніліції РСФРР залізничної міліції України. З цього приводу в жовтні – листопаді 1921 року відбулось кілька засідань Колегії НКВС УСРР, яка сформулювала жорстку і принципову позицію на підставі Конституції УСРР: прагнення Президії ВЦВК РСФРР з приводу такого підпорядкування суперечать не тільки інтересам охорони порядку, а й грубо порушують союзний договір і суверенітет УСРР.

Чи не найоб'ємніші функції політичного контролю за викриттям «ворогів радянського конституційного ладу» зосереджувались у руках такої структури НКВС, як ВУЧК, що з 30 травня 1919 року діяла на підставі відповідного Положення². 17 березня 1920 року ВУЧК було реорганізовано у Цупчрезком³, який, хоч і утримувався на кошторис НКВС, підпорядковувався безпосередньо РНК УСРР, а рівно через рік Цупчрезком знову став Всеукраїнською надзвичайною комісією⁴, одним із завдань якої була ретельна охорона державних кордонів, тобто географічних меж дії Конституції УСРР 1919 року.

З переходом до НЕПу, за ініціативою В. Леніна⁵, надзвичайні органи захисту радянського конституційного ладу (центральні і місцеві) ліквідовувались повсюдно, у тому числі і в Україні. Постановою ВУЦВК від 22 березня 1922 року замість відродженої було ВУЧК при НКВС створювалось Державне політичне управління на чолі з наркомом внутрішніх справ чи призначеним РНК одним з його заступників. Функція політичного контролю ДПУ впливала вже з назви цього органу і спрямовувалась не тільки на «політичну охорону» кордонів, охорону залізниць та інших шляхів сполучення, ліквідацію шпигунства, контрабанди, виконання «спеціальних доручень» ВУЦВК та РНК як вищих органів політичного конституційного контролю «по охороні революційного ладу», а й прямо на боротьбу з «політичною контрреволюцією». Під цю ознаку могли попасти будь-які чи то антиконституційні, чи то протиправні, чи то і не антиконституційні, і не протиправні вчинки. Лише два з половиною роки ДПУ функціонувало як орган НКВС УСРР, а вже з 13 серпня 1924 року відповідно до ново-

¹ Докл. про структурні і функціональні зміни в НКВС див.: ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 2. – С. 9. – Арк. 88 зв.; С. 10. – Арк. 30 зв.; С. 375. – Арк. 93–94; С. 378. – Арк. 381; С. 379. – Арк. 82–90; С. 381. – Арк. 202; С. 608. – Арк. 569 тощо.

² СУ УССР. – 1919. – Ст. 65.

³ Центральне управління надзвичайних комісій по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією і злочинами за посадою.

⁴ СУ УССР. – 1921. – № 5. – Ст. 146.

⁵ Див.: *Ленін В. І.* Повне зібр. творів. – Т. 44. – С. 314.

го положення, затвердженого ВУЦВК та РНК УСРР, воно офіційно стало іменуватись як ДПУ УСРР, оскільки виходило з підпорядкування НКВС УСРР і формально ставало структурою при РНК УСРР, а фактично – одним з місцевих підрозділів щойно створеного загальносоюзного Об'єднаного ДПУ.

«Контрольна» політична діяльність ДПУ УСРР, особливо наприкінці 20-х – початку 30-х років, вилилась у масові політичні репресії, огульне викриття десятків «контрреволюційних організацій, цинічну зневагу до закріплених у конституціях УСРР і СРСР прав і свобод людини»¹. На відверті порушення конституційних норм і принципів з боку ДПУ УСРР ВУЦВК і РНК УСРР реагували досить оригінально: постійним, чи не з року в рік, розширенням компетенції цього органу, виведенням його з-під власного політичного конституційного контролю, а місцевих структур ДПУ – з-під контролю Рад. На місцях лютували губернські відділи ДПУ при губвиконкомах (пізніше – при окрвиконкомах), особливі відділи корпусів і дивізій Українського військового округу, транспортні відділи, військові частини ДПУ по охороні державних кордонів тощо.

Лише у липні 1934 року після постанови ЦВК СРСР про створення загальносоюзного НКВС, ОДПУ СРСР і ДПУ УСРР перестали існувати. У складі відродженого НКВС УСРР з колишніх структур ДПУ було утворено Головне управління державної безпеки (ГУДБ). Але традиції ДПУ боротьби з «політичною контрреволюцією» збагачувались і у другій половині 30-х років вже НКВС УСРР досить інтенсивно. Результатом такого різновиду «політичного контролю» стало фізичне знищення десятків і політичне переслідування сотень тисяч невинних громадян України².

Та все ж найбільший обсяг роботи серед суб'єктів центральної влади по здійсненню політичного конституційного контролю у розглядуваний період припадав на Наркомюст УСРР. Особливо зросла вагомість НКЮ в усіх сферах політичної діяльності з завершенням доби воєнного комунізму. За відвертим зізнанням В. Леніна, у період громадянської війни «бойовими органами Радвлади» були армія і ВЧК, а за НЕПУ «особливо бойова роль припадає НКЮстові»³.

Відповідно до Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР від 1 березня 1919 року⁴ у складі НКЮ створювались 7 відділів (кодифікаційний, контрольно-слідчий, центрально-каральний, оргінструкторський та ін.), кожен з яких відігравав певну роль у нагляді за дотриманням Конституції УСРР та соціалістичної законності. Верховний судовий контроль як відділ Наркомюсту УСРР був створений спеціально для здійснення «централізації постійного загального і поточного нагляду за діяльністю усіх судових місць УСРР»⁵. Контроль за дотриманням законності у місцях позбавлення волі, за виконанням судових вироків здійснював центрально-каральний відділ, за веденням слідства – контрольно-слідчий відділ тощо. Наркомат розглядав звернення громадян на будь-які неконституційні (незаконні) дії посадових і приватних осіб, надавав висновки з правових питань, що виникали перед центральними органами УСРР, контролював діяльність юридичних служб в останніх, публікував нормативні акти в офіційних органах республіки тощо. Доволі широкі можливості попереднього конституційного контролю відкривались перед Наркомюстом при редагуванні ним зако-

¹ Докл. див.: ВЧК – ГПУ. Документи и материалы. – М., 1995; Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В. ЧК – ДПУ – НКВД в Україні: особи, факти, документи. – К., 1997.

² Докладніше див.: Мироненко А. Н., Бенько А. П. Проблемы законности на этапе новой экономической политики на Украине. – К., 1992; Мироненко А. Н., Бенько А. П. Создание рычагов силового давления на украинское общество на рубеже 20-30-х гг. – К., 1992; Мироненко А. Н., Бенько А. П. Уголовная политика на Украине в первой половине 30-х годов XX столетия. – К., 1992; Мироненко А. Н., Бенько А. П. Карательные органы на Украине в середине 30-х годов XX ст. – К., 1993; Мироненко А. Н., Бенько А. П. Жертвы сталинского террора предвоенного пятилетия на Украине. – К., 1993.

³ Ленін В. І. Про завдання Наркомюсту в умовах нової економічної політики // Повне збір. творів. – Т. 44. – С. 380.

⁴ Тижнем раніше (25 лютого 1919 року) було ухвалене ще й Положення про юридичні відділи виконкомів. Див.: СУ УССР. – 1919. – Ст. 3,9; № 7. – Ст. 86; № 15. – Ст. 164; № 18. – Ст. 95.

⁵ СУ УССР. – 1919. – № 37. – Ст. 443.

нопроектів ВУЦВК, її Президії, РНК та найважливіших актів інших народних комісаріатів.

Особливо активну роботу в галузі політичного конституційного контролю виконували до вересня 1922 року місцеві органи НКЮ – губернські, повітові та міські відділи комісаріату, керівники яких входили до складу відповідних колегій ВУЧК. Завідуючі відділами обирались виконкомми. До обов'язків юрвідділів відносились розгляд звітів і доповідей про діяльність всіх місцевих органів, розробка для них циркулярів та інструкцій, вжиття заходів «до найскорішого проведення у життя виданих вищими органами Радянської влади декретів по відомству юстиції», запобігання неконституційним чи незаконним діям місцевих органів, редагування проектів наказів та інструкцій Рад та їх виконкомів, вирішення всіх юридичних питань, що виникають на місцях. У разі помічених порушень Конституції УСРР чи Конституції СРСР, законів юридичні відділи зобов'язані були докласти зусиль для їх усунення власними силами, а коли це не допомагало – повідомити про такі порушення вищі за ієрархією виконкоми Рад чи НКЮ УСРР. При губвідділах юстиції для підвищення якості їх політичної контрольної діяльності створювались колегії у складі завідуючого відділом, голови ревтрибуналу, голови Ради народних суддів та завідуючого каральним (потім – виправно-трудохим) підвідділом чи відділом.

10 травня 1921 року Раднарком УСРР ухвалив чергову постанову «Про роботу Наркомюста»¹, в якій наркомат зобов'язувався встановити «неослабний контроль за дотриманням декретів, постанов і розпоряджень Радянської влади як у центрі, так і на місцях». Ще більшому підвищенню ефективності конституційних контрольних повноважень НКЮ, губернських, повітових, міських юридичних відділів сприяла постановою ВУЦВК від 14 вересня того ж року «Про зміцнення і підвищення авторитету органів юстиції», яка звертала увагу на необхідність забезпечити їх «найкращими силами, направляючи у ці органи найдосвідченіших і найнадійніших працівників»². 5 жовтня 1921 року ВУЦВК та РНК УСРР ухвалили засновані на таких підходах нові положення як про сам НКЮ, так і про його місцеві відділи.

З 26 січня 1923 року до справи здійснення політичного конституційного контролю (формально – загального нагляду) було включено державну прокуратуру УСРР, яка на підставі «Положення про прокурорський нагляд», затвердженого ВУЦВК 28 червня 1922 року, створювалась у складі НКЮ УСРР на правах окремого відділу. На прокуратуру, зокрема, покладалась обов'язки «здійснювати нагляд від імені Держави за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та приватних осіб шляхом порушення кримінального переслідування винних і опротестування постанов, які порушують закон»³. 6 вересня 1922 року губернські відділи юстиції та посади їх уповноважених у повітах та містах були ліквідовані. М. Скрипник став водночас і наркомом юстиції, і прокурором Республіки. Його помічники затверджувались Президією ВУЦВК. У безпосередньому підпорядкуванні прокурора Республіки у губерніях опинились призначені ним же прокурори, при ревтрибуналах – військові прокурори.

Прокурор УСРР фактично перетворювався на вищу посадову особу, яка здійснювала загальний конституційний нагляд. До його обов'язків належали нагляд за законністю діяльності всіх наркоматів та інших центральних органів і організацій республіки, внесення пропозицій про скасування чи зміну ухвалених ними не відповідних Конституції УСРР чи законам розпоряджень і постанов. Протест прокурора на неконституційний чи незаконний акт направлявся у Раднарком чи Президію ВУЦВК з приводу його скасування. Внесення протесту не призупиняло дію акта. До обов'язків прокурора Республіки відносились також керівництво і спостереження за діяльністю, дача роз'яснень і вказівок своїм помічникам та місцевим прокурорам і їх помічникам. Останні мали опротестовувати незаконні (неконституційні) акти місцевих органів у

¹ СУ УСРР, – 1921. – № 9. – Ст. 237.

² СУ УСРР, – 1921. – № 17. – Ст. 529.

³ СУ УСРР, – 1922. – № 28. – Ст. 440.

губвиконкоми, а через прокурора Республіки – у Президію ВУЦВК чи Раднарком. Про діяльність свою і підпорядкованих йому осіб прокурор Республіки звітував кожного року перед Президією ВУЦВК, а місцеві прокурори – перед прокурором Республіки та губвиконкомами – раз на три місяці. З жовтня 1925 року посада прокурора Республіки, що, як і раніше, залишався наркомом юстиції, стала іменуватись Генеральним прокурором УСРР, а місце губернських прокурорів зайняли прокурори округів.

Спірними, на нашу думку, є досить поширені твердження про повне відсторонення у період, що розглядається, судів як України, так і інших союзних республік від участі у здійсненні конституційного нагляду. Основою таких тверджень є погляди з позицій поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Тут мало враховується те, що радянська модель конституційного контролю, дійсно переважно політичного, еволюціонувала в умовах єдності влади. Суди були її невідривною складовою. Якщо, скажімо, ВУЦВК чи його Президія, як і місцеві Ради чи їх виконкоми, численні ревкоми, реально здійснювали політичний конституційний контроль, то не слід забувати, що саме при них функціонували і ревтрибунали, й інші низові революційні суди, Верховний касаційний суд, Верховний ревтрибунал України, повітові і губернські Ради народних суддів, губернські суди тощо.

Як складова вищих чи місцевих органів політичного конституційного контролю, невід'ємний елемент державного єдиновладдя суди України з формальної точки зору не можуть вважатись такими, що повністю були відлучені від його здійснення. Але фактично, дійсно, нам не вдалось відшукати жодного судового вироку, в тому числі і Верховного суду УСРР (діяв з 1922 року), в якому містилися б посилання на порушення тієї чи іншої статті Конституції УСРР. Хоча не було б, мабуть, великою помилкою стверджувати, що під формулюваннями «недотримання революційної чи соціалістичної законності», за термінологією того часу, цілком могли матись на увазі і порушення норм і принципів радянських конституцій, багато з яких офіційно називались основними законами.

На початку 20-х років усі суди республіки (народні суди у складі постійного народного судді, народні суди у складі постійного народного судді та двох народних засідателів, губернські суди, Верховний суд) і спеціальні суди «республіканського» значення (особливі трудові сесії народних судів, земельні комісії, арбітражні комісії) дійсно не мали повноважень розглядати будь-які конституційні спори чи закони, декрети, інші акти органів єдиної державної влади на предмет їх відповідності Конституції УСРР. Але деякі елементи конституційної юстиції (навіть без жодного натяку на таку термінологію) мали місце у наданні губернським судам права нагляду за діяльністю місцевих народних і спеціальних судів, а Верховному суду УСРР – права «судового контролю над усіма судовими місцями УСРР»¹. У той же час такі спеціальні суди, як військові трибунали і військово-транспортні трибунали, де найбільше й порушувались конституційні права громадян, виводились з-під будь-якого контролю Верховного суду УСРР чи нагляду губернських судів і підлягали виключному контролю з боку Верховного суду СРСР.

Здійснюючи функції політичного й адміністративного конституційного контролю, НКЮ УСРР і Генеральна прокуратура, особливо у 20-х роках опротестовували самі чи через ВУЦВК десятки актів не лише республіканських, а й союзних наркоматів з приводу їх невідповідності конституціям СРСР чи УСРР, рішенням вищих республіканських органів влади чи соціалістичній законності взагалі, робили чималий внесок у підготовку союзних, українських радянських, молдавських конституцій, союзного і республіканського законодавства, на межі 30-х років стали ініціаторами гучної дискусії, у ході якої, власне, і народились радянська теорія і практика офіційного тлумачення правових норм (про це йтиметься нижче), тощо. За протестами прокуратури УСРР у складі НКЮ було переглянуто тисячі актів місцевих органів влади, захищено права сотень тисяч людей².

¹ Положение о судоустройстве УССР (16 декабря 1922 г.) // СУ УССР. – 1922. – № 25. – Ст. 377.

² Лише у 1925 році на предмет відповідності конституціям СРСР та УСРР, принципам соціалістичної законності НКЮ і республіканська прокуратура перевірили 10450 відомчих циркулярів, чинність багатьох з яких було припинено.

Що ж стосується контрольних функцій інших наркоматів України, то, як уже йшлося, значна їх частина поступово передавалась ВСІ, РСІ, Наркомдержконтролю, а те, що залишалося, стосувалося не політичного конституційного нагляду, а, переважно, відомчого адміністративного, фінансового, виробничого, господарського ревізування. Що ж стосується оборонних галузей (військові та морські сили), зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучень, пошти й телеграфу, Вищої ради народного господарства, то починаючи з 28 грудня 1920 року, тобто після підписання В. Леніним, Г. Чичерінім та Х. Раковським союзного договору між РСФРР та УСРР, усі управлінські, як і контрольні, повноваження фактично зосередились у руках відповідних об'єднаних наркоматів, що стали невід'ємними структурами РНК РСФРР, підпорядкованими ВУЦВК. Уповноважені цих наркоматів у РНК УСРР були практично лише провідниками волі Москви на Україні, і фактично невідконтрольними ані РНК УСРР, ані ВУЦВК.

Взагалі ж практика українського радянського будівництва у цей період складалася так, що Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК, РНК УСРР вважались найвищими органами політичної конституційної юстиції лише формально. А фактично цю справу з самого початку 20-х років перебрав на себе «неконституційний» суб'єкт конституційного контролю – Президія ВУЦВК. Вона мала своїм попередником Президію ЦВК Рад України, обрану в грудні 1917 року у складі 5 осіб, яка, не спираючись на будь-які правові засади, виконувала суто канцелярські і господарчі функції, затверджувала протоколи ЦВК, готувала його засідання. Наприкінці березня 1918 року вона була реорганізована у Бюро ЦВК Рад України у складі 9 осіб, що поступово перебирало на себе все більші владні функції, у тому числі і функції конституційного контролю¹.

Після III Всеукраїнського з'їзду Рад ВУЦВК Рад, хоч перша радянська конституція і не передбачала такого органу, знову обрав Президію з 5 більшовиків: Г. Петровський (голова), К. Ворошилов, В. Затонський, С. Косіор (секретар) та О. Хмельницький². Така «п'ятірка», незважаючи на свій неконституційний характер, змогла досить швидко підім'яти під себе і уряд, і ВУЦВК Рад у цілому, і навіть з'їзд Рад. Троє з її складу (К. Ворошилов, В. Затонський та О. Хмельницький) водночас були і наркомми, і завідувачими відділами ВУЦВК Рад, а всі п'ятеро – членами ЦК КП(б)У. Це лише один з результатів найтіснішого переплетіння компетенції державної і партійної влади. З протоколів засідання Президії ВУЦВК Рад (а їх тільки до серпня 1919 року відбулось близько 40) неможливо зрозуміти, від кого виступає той чи інший член Президії – чи то як представник уряду, чи то від імені партійної влади, чи то як провідник відповідної структури ВУЦВК Рад.

Крок за кроком Президія прибрала до своїх рук право скликання сесій ВУЦВК Рад. Вона ж вирішувала питання порядку денного з'їзду, регламент роботи сесій, визначала правила роботи комісій, відділів, розподіляла обов'язки серед членів Комітету, здійснювала підбір і призначення керівних кадрів уряду і ВУЦВК Рад тощо. У березні 1919 року Президія отримала від Комітету повноваження на підготовку проектів законів, а вже у квітні почала видавати власні декрети. Деякі з них затверджувались ВУЦВК Рад, а більшість набирала чинності і без такого затвердження. З липня 1919 року у компетенції Президії – затвердження рішень Раднаркому, контроль за діяльністю уряду і окремих наркоматів, Ради робітничої і селянської оборони України, Верховного революційного трибуналу, керівництво місцевими органами, затвердження ревкомів, скасування їх рішень, помилування³, тобто майже всі важелі політичного конституційного контролю.

¹ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 2. – Арк. 1–6, 15–6.

² ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 9. – Арк. 1–2, 5–7, 13–16; Ф. 1. – Оп. 1. – С. 10. – Арк. 1–31. Через місяць єдиний правознавець у цьому списку О. Хмельницький вийшов зі складу Президії через «перевантаженість роботою» (помер у грудні 1919 року). Наведені у посиланні джерела характеризують і подальші зміни у списку членів Президії.

³ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 1. – С. 2. – Арк. 1–40; Ф. 1. – Оп. 1. – С. 9. – Арк. 21–22; Ф. 1. – Оп. 1. – С. 10. – Арк. 1–21, 104–131 тощо.

Після майже шестимісячної «перерви» у діяльності ВУЦВК Рад, викликаній військовими обставинами, у лютому 1920 року Президія ВУЦВК Рад ухвалила постанову конституційного характеру про вибори до Рад та порядок обрання делегатів на IV Всеукраїнський з'їзд Рад¹. По закінченні роботи цього форуму новообрана Президія у складі 7 осіб на чолі з тим самим Г. Петровським у червні 1920 року від імені всього ВУЦВК почала одна за одною ухвалювати постанови про з'їзди Рад, про місцеві Ради, які суперечили багатьом конституційним положенням, але набували чинності. Отже, вже не з'їзд Рад і навіть не ВУЦВК, а його Президія фактично вносила зміни і доповнення до Конституції УСРР.

Роль її стрімко зростала. У міжсесійний період Президія ВУЦВК фактично зосереджувала у своїх руках повноваження найвищої представницької установи в УСРР, тобто діяла від імені ВУЦВК і навіть з'їзду Рад. Досить підкреслити, що Президія на свій розсуд вводила до складу ВУЦВК нових членів з числа кандидатів і виводила з нього окремих депутатів, розподіляла обов'язки між ними, створювала і розпускала комісії ВУЦВК, ухвалювала закони (декрети), контролювала діяльність уряду, визначала склад РНК, затверджувала чи скасовувала його рішення, підтримувала зовнішні зв'язки з іноземними державами, оголошувала амністії, розглядала ходатайства про помилування тощо.

У свою чергу, Президія ВУЦВК фактично підпорядковувалась, з одного боку, Всеукраїнському ЦВК, а з іншого – ЦК КП(б)У, який поступово і перетворювався на реальний найвищий орган владування, а отже, і конституційного контролю в УСРР. У грудні 1920 року саме за ініціативою Президії було укладено союзний договір між УСРР і РСФРР. Протягом 1921–1923 років чисельність Президії становила 25–27 осіб. Більшість документів нормативного і ненормативного змісту почала ухвалюватись уже не на сесіях ВУЦВК, а на засіданнях Президії, але відповідні положення формулювались від імені ВУЦВК у цілому. На початку 1924 року кількісний список членів Президії досяг 33 осіб, а у травні 1925 року її статус як вищого законодавчого, виконавчого і розпорядчого органу влади УСРР поміж сесіями ВУЦВК нарешті був закріплений у статті 7 нової редакції Конституції 1919 року. Починаючи з цієї події акти ВУЦВК і Президії фактично мали однакову юридичну силу.

Перш за все, Президія взяла курс на покращення діяльності, скорочення і спрощення радянського апарату взагалі і на пошкваллення роботи представницьких органів зокрема як головного напрямку «розвитку радянської демократії, розширення і зміцнення бази диктатури пролетаріату»². За рішенням Президії ВУЦВК з середини вересня до середини жовтня 1924 року було влаштовано місячник перевірки виборчих списків, головною метою якого стало «вичищення» виборчого корпусу від «класово ворожих елементів». Напередодні цієї кампанії з'явилося затверджене ВУЦВК і РНК УСРР «Положення про виборчі права громадян та про порядок проведення виборів»³, яким скасовувались позбавлення і обмеження виборчих прав стосовно робітників приватних підприємств та членів кустарних артілей. Ще більш розширювалось коло виборців при формуванні Рад новим аналогічним положенням від 18 листопада 1925 року⁴. У результаті кількість виборців, які брали участь у голосуванні у 1925–1926 роках, порівняно з аналогічним періодом 1924–1925 років, зросла майже на 7 відсотків⁵.

Друга сесія ВУЦВК у жовтні 1925 року затвердила відпрацьовану Президією низку положень про місцеві Ради та їх виконкоми, якими дещо розширювалась компетенція Рад. У практику ВУЦВК увійшли Всеукраїнські наради міських Рад, заслуховування

¹ СУ УСРР. – 1920. – № 1. – Ст. 8.

² КПСС в резолюциях и решениях... – Т. 3. – С. 214–216, 301–303.

³ СУ УСРР. – 1924. – № 34. – Ст. 235.

⁴ СУ УСРР. – 1925. – № 97. – Ст. 530.

⁵ Підсумки виборчої кампанії 1925–1926 рр. – Харків, 1926. – С. 20.

на сесіях та на засіданнях Президії ВУЦВК окремих місцевих Рад. Утворилась нова ланка найнижчих представницьких органів влади – селищні Ради. Пожвавленню діяльності Рад, з одного боку, сприяла активізація у цьому напрямі РНК, яка почала діяти з 12 жовтня 1924 року на підставі затвердженого III сесією ВУЦВК нового Положення¹, а з іншого – розширення компетенції сільських і селищних рад за рахунок комнезамів, реорганізованих у той же час ВУЦВК у добровільні громадські організації для захисту інтересів сільської бідноти.

У середині 20-х років Президія ВУЦВК інтенсивно здійснювала кодифікаційну роботу. Один за одним побачили світ Цивільний процесуальний кодекс УСРР (1924), Ветеринарний кодекс УСРР (1925), Виправно-трудоий кодекс УСРР (1925), Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб та про акти громадянського стану (1926)². Чимало йшлося на сесіях ВУЦВК про необхідність зміцнення революційної законності (особливо на II сесії дев'ятого скликання – жовтень 1925 року). У руслі таких розмов ВУЦВК затвердив нове «Положення про судоустрій УСРР» (23 жовтня 1925 року), утворив Головний дисциплінарний суд (3 лютого 1926 року), що призначався Президією ВУЦВК.

¹ СУ УСРР. – 1924. – № 45. – Ст. 277.

² СУ УСРР. – 1924. – № 16/17. – Ст. 206; 1925. – № 9/10. – Ст. 77; 1925. – № 94/95. – Ст. 524; 1926. – № 67–69. – Ст. 440.

ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

ЗАМАХ НА ЗЛОЧИН (коментар статті 15 Кримінального кодексу України)

В. Тихий,
суддя Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор,
академік Академії правових наук України

Стаття 15. Замах на злочин

1. Замахом на злочин є вчинення особою з прямим умислом діяння (дії або бездіяльності), безпосередньо спрямованого на вчинення злочину, передбаченого відповідною статтею Особливої частини цього Кодексу, якщо при цьому злочин не було доведено до кінця з причин, що не залежали від її волі.

2. Замах на вчинення злочину є закінченим, якщо особа виконала усі дії, які вважала необхідними для доведення злочину до кінця, але злочин не було закінчено з причин, які не залежали від її волі.

3. Замах на вчинення злочину є незакінченим, якщо особа з причин, що не залежали від її волі, не вчинила усіх дій, які вважала необхідними для доведення злочину до кінця.

1. Замах на злочин є другою (проміжною) стадією його вчинення, видом незакінченого злочину. Об'єктивні ознаки замаху на злочин: а) вчинення діяння (дії чи бездіяльності), безпосередньо спрямованого на вчинення злочину; б) недоведення злочину до кінця; в) причини недоведення злочину до кінця не залежать від волі винного.

2. Під діянням, безпосередньо спрямованим на вчинення злочину, треба розуміти таке діяння (дію або бездіяльність), що безпосередньо посягає на об'єкт, який знаходиться під охороною закону, створює безпосередню небезпеку заподіяння йому шкоди. Тут створюються не умови для вчинення злочину, а вже починається виконання об'єктивної сторони злочину, і найчастіше вчиняються діяння, передбачені диспозицією певної статті Особливої частини КК (наприклад, проникнення в житло з метою крадіжки майна, спроба запустити двигун з метою незаконного заволодіння автомобілем тощо).

3. Недоведення злочину до кінця вказує на незавершеність об'єктивної сторони злочину. Вона не набуває повного розвитку, тобто повною мірою не здійснена. Особа або не виконує всіх дій, що становлять об'єктивну сторону (наприклад, вбивця не встиг завдати удару потерпілому чи натиснути на спусковий гачок; винному не вдалося створити злочинну організацію (стаття 255 КК), банду (стаття 257 КК), терористичну організацію (частина четверта статті 258 КК), не передбачене законом воєнізоване або збройне формування (стаття 260 КК), здійснити напад на об'єкт, на якому є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (стаття 261 КК), виготовити зброю (стаття 263 КК), незаконно перевезти на повітряному судні вибухові або легкозаймисті речовини (стаття 269 КК) тощо), або ж не настають наслідки, зазначені

у відповідній статті КК (наприклад, смерть потерпілого не настала, тому що вбивця промахнувся чи завдав лише незначного поранення).

4. Замах на злочин – це невдала спроба посягання на об'єкт; діяння не спричиняє шкоди або, хоча і спричиняє, але не в тому обсязі, на який був умисел у винного. Так, якщо при викраденні чужого майна умисел був спрямований на вилучення майна в значних, великих або особливо великих розмірах і не був здійснений з причин, що не залежали від волі винного, скоєне необхідно кваліфікувати як замах на викрадення відповідно в значних, великих або особливо великих розмірах незалежно від кількості фактично викраденого.

5. Замах на злочин не доводиться до кінця з причин, які не залежали від волі винного, припиняється, переривається, не завершується всупереч бажанню особи довести його до кінця.

Причини недоведення злочину до кінця можуть бути різними (опір жертви, невміння користуватися зброєю, затримання злочинця тощо). Якщо злочин не доведений до кінця з власної волі особи, кримінально-караний замах на злочин відсутній внаслідок добровільної відмови (стаття 17 КК). Причини, з яких злочин не було доведено до кінця, повинні бути виявлені та вказані у вирокі суду. У разі визнання підсудного винним у замаху на вчинення злочину у вирокі необхідно вказати причини, з яких злочин не було доведено до кінця.

6. З суб'єктивної сторони замах на злочин можливий лише з прямим умислом. Якщо особа не бажала вчинення злочину, вона не може і здійснити замах на нього, тобто зробити спробу вчинити його. При замаху на злочин особа усвідомлює суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачає його суспільно небезпечні наслідки і бажає доведення початого нею злочину до кінця та настання таких наслідків. Пленум Верховного Суду України у своїй практиці завжди виходив з того, що замах на вбивство може бути вчинено лише з прямим умислом, тобто винний передбачав настання смерті потерпілого і бажав цього, але такі наслідки не настали з не залежних від його волі обставин.

7. Відповідальність за замах на злочин можлива лише при умислі на вчинення певного конкретного злочину. При невизначеному умислі дії винного кваліфікуються не як замах на злочин, а залежно від їх фактичних наслідків. Так, у справах про замах на згвалтування необхідно встановлювати, чи діяв підсудний з метою вчинення статтевого акту і чи було застосовано фізичне насильство або погрозу з метою подолання опору потерпілої. У зв'язку з цим треба відрізнити замах на згвалтування від інших злочинних посягань на честь, гідність і недоторканність особи жінки (задоволення статевої пристрасті неприродним способом, заподіяння тілесних ушкоджень тощо).

8. Замах на злочин поділяється законодавцем на закінчений (частина друга статті 15 КК) і незакінчений (частина 3 статті 15 КК) за суб'єктивним критерієм, тобто за ставленням самого винного до вчинених ним діянь, за його власним уявленням про ступінь його діяння у вчиненні злочину.

9. Закінчений замах на злочин свідчить про невдалу спробу вчинення закінченого злочину. Тому його нерідко називають невдалим замахом на злочин. Наприклад, винний з метою вбивства зробив постріл у потерпілого, але промахнувся чи лише його поранив. Тут він зробив усе, що вважав за необхідне для вбивства потерпілого, однак смерть не настала з обставин, що не залежали від його волі, тому злочин (вбивство) не був доведений до кінця. Або, наприклад, винному не вдалося виготовити вибухові речовини, придатні для застосування, хоча він використав усі необхідні для цього, на його думку, суміші.

10. Незакінчений замах на злочин називають перерваним. Наприклад, викрадач (крадій) був затриманий як тільки проник у житло або при нападі для вбивства з рук винного було вибито зброю.

11. Залежно від придатності об'єкта (предмета) і засобів посягань розрізняють придатний замах на злочин і непридатний замах. Останній, у свою чергу, поділяється на такі: замах на непридатний об'єкт і замах з непридатними засобами. Таким самим може бути і непридатне готування до злочину.

12. Замах на непридатний об'єкт (він може бути закінченим або незакінченим) має місце тоді, коли об'єкт (предмет) не має необхідних властивостей (ознак) або зовсім відсутній, внаслідок чого винний не може довести злочин до кінця. Особа припускається фактичної помилки, що і позбавляє її можливості завершити злочин. Це, наприклад, спроба крадіжки з порожнього сейфа чи порожньої кишені; постріл у труп, помилково прийнятий за живу людину; викрадення предмета, помилково прийнятого за вибухові речовини чи наркотичні засоби.

13. Замах із непридатними засобами (він також може бути як закінченим, так і незакінченим) трапляється тоді, коли особа помилково чи через незнання застосовує такі засоби, за допомогою яких внаслідок їх об'єктивних властивостей, неможливо закінчити злочин. При цьому засоби можуть бути як абсолютно, так і відносно не придатними для спричинення шкоди. Абсолютно непридатними вважаються засоби, використання яких за будь-яких умов (обставин) не може привести до закінчення злочину (наприклад, спроба отруїти людину речовиною, помилково прийнятою за отруту).

Відносно непридатними є ті засоби, які лише за даних конкретних обставин не можуть привести до виконання задуманого (наприклад, спроба вчинити вбивство з вогнепальною зброєю, яка виявилася зіпсованою). Наявність непридатного замаху визнається нашою судовою практикою. Так, Пленум Верховного Суду України у пункті 23 постанови «Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами» від 26 квітня 2002 року № 3 роз'яснив: у разі «якщо вина особа незаконно заволоділа не придатними до використання вогнепальною зброєю, бойовими припасами або їх частинами чи деталями, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями, помилково вважаючи їх такими, що можуть бути використані за призначенням, вчинене належить розцінювати як замах на заволодіння цими предметами і кваліфікувати за статтею 15 та відповідною частиною статті 262 КК.

14. Хоча різниця між закінченим і незакінченим замахом на злочин має місце в межах однієї і тієї ж стадії вчинення злочину, поділ замаху на злочин на закінчений і незакінчений має значення як для кваліфікації (їх визначення дане в різних частинах статті 15 КК), так і для призначення покарання. Незакінчений замах на злочин є початком замаху на злочин, а закінчений замах на злочин – його кінцем. Закінчений замах на злочин за ступенем тяжкості, ступенем реалізації умислу своїми ознаками ближче до закінченого злочину, і тому він завжди більш небезпечний, ніж незакінчений замах на злочин. Між ними існує різниця в ступені тяжкості, в ступені реалізації умислу і, виходячи з цього, – у виконанні об'єктивної сторони злочину. У закінченому замаху на злочин суб'єкт виконав (закінчив) усі заплановані ним дії, зробив усе, що вважав за необхідне для доведення злочину до кінця, а при незакінченому замаху на злочин винний не зробив усього, що він вважав за необхідне для доведення злочину до кінця. У злочинах з матеріальними складами в закінченому замаху на злочин відсутня лише одна ознака об'єктивної сторони – суспільно небезпечний наслідок, хоча суб'єктом уже повністю здійснено діяння, достатнє для спричинення наслідку. При незакінченому ж замаху на злочин у злочинах з матеріальними складами не тільки відсутній суспільно небезпечний наслідок, а й не завершене, повністю не виконане саме діяння, яке може його спричинити.

При незакінченому і закінченому замаху на злочин суспільно небезпечний наслідок не настає з різних причин. При незакінченому замаху на злочин він взагалі не міг настати, бо винний не закінчив саме діяння, яке є необхідним для спричинення наслідку,

а при закінченому замаху на злочин суспільно небезпечний наслідок міг настати, оскільки винним виконані всі дії для його спричинення.

15. Поділ замаху на злочин закінчений і незакінчений має значення і при вирішенні питання про добровільну відмову від доведення злочину до кінця. Добровільна відмова при незакінченому замаху на злочин можлива завжди, а при закінченому замаху на злочин – лише в окремих випадках. Нарешті, специфічні особливості непридатного замаху інколи можуть бути підставою для пом'якшення покарання чи для повного звільнення від кримінальної відповідальності згідно з частиною другою статті 11 КК. Так, у зв'язку з відсутністю суспільної небезпечності не тягнуть за собою кримінальної відповідальності замах з використанням марновірних (забобонних) засобів та замах з використанням абсолютно непридатних засобів через повну неосвіченість (неуцтво) винного. Перші з них полягають у здійсненні таких дій, які, на думку особи, повинні через потойбічні сили заподіяти шкоду конкретній людині чи предмету (наприклад, закляття, ворожба). Другі, тобто замах з абсолютно непридатними засобами, застосованими винним через свою повну неосвіченість, полягають у тому, як видно із самого визначення цього замаху на злочин, що ця особа внаслідок зазначених обставин застосовує для заподіяння шкоди абсолютно нешкідливі засоби (наприклад, спроба отруїти висушеним м'ясом гадюки тощо).

16. Замах на злочин відрізняється від закінченого злочину об'єктивною стороною. При замаху на злочин вона не завершена, відсутні деякі її ознаки (або не доведено до кінця діяння, яке утворює об'єктивну сторону складу злочину, або відсутній суспільно небезпечний наслідок), а при закінченому злочині об'єктивна сторона повністю виконана. Тому визнання здійсненого діяння замахом чи закінченим злочином залежить від опису об'єктивної сторони злочину в диспозиції закону.

17. Замах на злочин відрізняється від готування до злочину характером вчинених діянь, а замах на злочин з матеріальним складом – і близькістю настання суспільно небезпечних наслідків. При замаху на злочин діяння безпосередньо спрямоване на вчинення злочину, а при готуванні до злочину лише створюються умови для вчинення злочину. При замаху на злочин створюється, як правило, безпосередня небезпека спричинення шкоди об'єкту, оскільки здійснюється діяння, яке безпосередньо може призвести до закінчення злочину, в тому числі і до настання наслідків у матеріальних складах злочинів. При готуванні ж до злочину в усіх випадках виникає лише опосередкована небезпека, тому що дії при готуванні до злочину ніколи не можуть самі по собі, без вчинення інших дій, спричинити шкоду об'єкту, призвести до закінчення злочину і настання, зокрема, суспільно небезпечних наслідків у злочинах з матеріальним складом. У зв'язку з цим замах на злочин порівняно з готуванням до злочину за інших однакових умов має вищий рівень суспільної небезпечності, більший ступінь тяжкості.

ПРАВА ТА ОСНОВНІ СВОБОДИ ЛЮДИНИ

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ (системно-порівняльний аспект)

В. Пшеничний,
суддя Конституційного Суду України

Основний Закон України містить чимало демократичних положень, які стали основою для встановлення у законодавчих актах України правових засад юридичної відповідальності, в тому числі кримінальної. Положення Конституції України певним чином відображають розподіл повноважень між органами державної влади у сфері правопорядку.

Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (частина перша статті 19 Основного Закону України). Конституційний Суд України неодноразово висловлювався з приводу цього конституційного положення, зміст якого не стосується органів державної влади та їх посадових осіб.

Однак, чи не найсуттєвішим конституційним принципом у цьому аспекті є принцип спеціальнодозволеності органів державної влади щодо здійснення повноважень, за яким «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (частина друга статті 19).

У цьому разі під правовим порядком треба розуміти реалізацію фактичних (реальних) відносин між усіма суб'єктами (особою, народом, громадянським суспільством, державою) у повній відповідності до права, втіленого у нормах Конституції України.

Разом з тим, покладення за Конституцією України на певні органи державної влади повноважень по забезпеченню правопорядку є відносно загальним, розмитим і потребує врегулювання на законодавчому рівні. Йдеться про забезпечення законності і правопорядку місцевою державною адміністрацією на відповідній території (пункт 2 частини другої статті 119 Конституції України). Цілком логічно, що саме правоохоронні органи (органи внутрішніх справ, державної безпеки тощо) на відповідній території забезпечуватимуть правопорядок. Тим самим, у розвиток положень Конституції України необхідно прийняти закони, які врегульовували б чіткий порядок розподілу функцій та взаємодії між місцевими державними адміністраціями та правоохоронними органами. Аналогічно попередньому випадку Конституція України відносить саме до відання Автономної Республіки Крим повноваження по сприянню охороні правопорядку та громадської безпеки (пункт 7 частини другої статті 138).

Тому доцільнішим було б у Конституції України класифікувати повноваження у сфері правопорядку не за територіальним принципом, а за віднесенням повноважень до того чи іншого державного органу. Так, за Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить визначення діянь, які є злочинами, та відповідаль-

ність за них (пункт 22 частини другої статті 92 Основного Закону України), а здійснення заходів щодо забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю покладено на Кабінет Міністрів України (пункт 7 частини другої статті 116 Конституції України).

Аналіз чинного Кримінального кодексу України дає можливість стверджувати, що в аспекті становлення України як правової держави, визнання людини найвищою соціальною цінністю та поширення ідей гуманізму Верховна Рада України підійшла до питань визначення діянь, які є злочинами, та пом'якшення відповідальності за них порівняно з попереднім Кримінальним кодексом України достатньо виважено.

Однак при порівнянні статей Кримінального кодексу України 1960 року та нині чинного на прикладі злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів вбачається, що питання пом'якшення санкцій у чинному кримінальному законі є спірним.

Даючи порівняльну характеристику злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, передбачених різними кримінальними законами, слід зазначити, що кількісний показник статей, які передбачають кримінально карані діяння у цій сфері, дійсно скоротився порівняно з Кодексом 1960 року. Так, на сьогодні Кримінальний кодекс України налічує 16 статей, що передбачають суспільно небезпечні діяння у сфері обігу наркотичних засобів. Кримінальний кодекс 1960 року передбачав 19 статей у цій сфері, а також статтю, що визначала особливий порядок звільнення від кримінальної відповідальності. Разом з тим якісний показник передбачених суспільно небезпечних діянь у чинному Кримінальному кодексі України не змінився. Справа в тому, що деякі суспільно небезпечні діяння в окремих випадках у чинному Кодексі охоплюються однією статтею. Більше того, Кримінальний кодекс України 2001 року встановив ряд діянь, що визнаються злочинами, які не були передбачені Кодексом 1960 року¹. Таким чином, законодавець розширив перелік кримінально-караних діянь порівняно з попереднім Кодексом.

Аналізуючи розділ X Кримінального кодексу 1960 року і порівнюючи його з розділом XIII чинного Кримінального кодексу України, треба зазначити, що в останньому змінено класифікацію злочинів. Враховуючи, що класифікація злочинів (їх розташування) у розділі здійснюється за ступенем суспільної небезпеки того чи іншого злочину, треба сказати й про те, що законодавець по-іншому оцінює ступінь суспільної небезпеки тих діянь, які у попередньому Кодексі мали іншу (протилежну) оцінку.

Проаналізуємо окремі статті, які передбачають відповідальність за скоєння злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, на предмет розширення/звуження диспозицій чи санкцій кримінально-правової норми, зіставивши Кодекс 1960 року з чинним Кримінальним кодексом України 2001 року. Так, санкція частини першої статті 307 чинного Кодексу встановлює більш м'яке покарання, ніж встановлене частиною першою статті 229¹ Кодексу 1960 року. Однак є випадки посилення відповідальності та розширення межі диспозиції кримінально-правових норм. Санкція ж частини першої статті 306 чинного Кодексу встановила тяжчу відповідальність, ніж це було передбачено аналогічною статтею Кодексу 1960 року (частина перша статті 229¹²)². У частині першій статті 309 чинного Кодексу зміст диспозиції розширено порівняно з диспозицією частини першої статті 229⁶ Кодексу 1960 року. Чинний Кримінальний кодекс також запровадив більш жорсткі заходи, а саме, не встановив умови щодо наявності попередньої адміністративної преюдиції для притягнення особи до кримінальної відповідальності. Тобто Кодекс 1960 року в цьому відношенні був більш лояльним (відповід-

¹ Наприклад, стаття 305 Кримінального кодексу України: «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів».

² Санкція чинного Кодексу: «... караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, та з конфіскацією майна»; санкція Кодексу 1960 року: «... карається позбавленням волі на строк від трьох до десяти років з конфіскацією майна».

но частина перша статті 310 та частина перша статті 229³): за злочин, передбачений згаданою нормою, особу притягали лише до адміністративної відповідальності. Запровадження більш жорстких заходів дістає вияв також у тому, що ряд санкцій кримінально-правових норм чинного Кодексу не встановлюють альтернативного кримінального покарання порівняно з попереднім Кодексом (відповідно статті 314 та 229¹⁵), ряд диспозицій розширює предмет злочину (наприклад, статті 315 та 229⁵ відповідно).

Окремо треба звернути увагу на збільшення у чинному Кодексі оцінювальних понять, які можна двояко розуміти і, відповідно, застосовувати. Так, частиною другою статті 229¹⁵ Кодексу 1960 року було чітко визначено суспільно небезпечні наслідки («якщо вони спричинили середньої тяжкості чи тяжке тілесне ушкодження»). Законодавець, розширивши цю норму в новому Кодексі (частина друга статті 314), вводить додатково поняття «дії, якщо вони призвели до наркотичної залежності», яке може по-різному розцінюватися тими чи іншими судами, адже кожен суддя виходитиме з власної правосвідомості, досвіду роботи, експертних оцінок тощо. Тому надмірне розширення оцінювальних понять у кримінальному законі може призвести до підміни поняття, що при правозастосуванні надає можливість використання аналогії закону, а це є неприпустимим.

Вищенаведене дає підстави стверджувати, що чинний Кримінальний кодекс (порівняно з Кодексом 1960 року) деякою мірою застосував більш жорсткі умови, а саме тим, що, запровадивши нові види діянь, які визнаються злочинами, відмінив певні обставини, за яких перше суспільно небезпечне діяння не визнавалось злочином (відсутня адміністративно-правова преюдиція), запровадив санкцію більш жорстку, ніж передбачалось попереднім Кодексом.

Отже, дилему зміни кримінально-правових норм бажано зіставити з положеннями частини третьої статті 22, статті 58 Конституції України, які гарантують «захист» особи від прийняття законодавцем положень, що можуть погіршувати становище особи. Зазначений розгляд цих конституційних положень зумовлений тим, що, на перший погляд, видається неможливим посилювати покарання при прийнятті нових законів.

Щодо аналізу частини третьої статті 22 Конституції України, то система злочинів і покарань ніякого відношення до цієї конституційної гарантії не має, оскільки остання забезпечує неприпустимість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, а кримінальне покарання – це юридичний обов'язок правопорушника зазнати певних негативних обставин для нього у зв'язку із вчиненням злочину.

Однак ідея підтримати думку про цілковиту неможливість посилення покарання у наступних законах призведе до того, що прийнятий новий кримінальний закон чи його окремі зміни завжди зумовлюватимуть зміну диспозиції та санкції кримінально-правової норми виключно в бік пом'якшення покарання чи звуження змісту та обсягу диспозиції або принаймні залишення елементів кримінально-правової норми попереднього кримінального закону.

Не погоджуючись з такою думкою, наведемо кілька міркувань з приводу внесення змін у кримінальний закон чи прийняття нового кримінального закону. Не заперечуючи можливості прийняття законодавцем у новому кримінальному законі санкцій, які посилюють відповідальність різними способами (в тому числі розширенням змісту і обсягу диспозиції), треба виходити з того, що норма Конституції України (стаття 58) захищає лише ту особу, яка вчинила злочин на момент, коли кримінальний закон був лояльнішим в аспекті покарання, хоча на момент кримінального провадження вже діяв закон, що посилює покарання. Якщо злочин вчинено з моменту набрання чинності новим кримінальним законом, який посилює кримінальну відповідальність, до особи, застосовується пряма дія такого закону. До того ж конституційна гарантія (стаття 58) не передбачає, що з розвитком законотворення (прийняття нових законів) має простежуватися тенденція до пом'якшення покарання за злочини чи звуження змісту диспозицій статей кримінального закону. Вважаємо, що держава як суверен в

особі певних органів державної влади наділена повноваженнями по визнанню певних діянь злочинами. Тому остання має право скасовувати/запроваджувати, зменшувати/збільшувати перелік діянь, що визнаються злочинами, та обсяг покарання за них в розумних межах та відповідно до рівня суспільного розвитку на певному етапі. Крім того, з інтенсивним розвитком суспільних відносин неможливо було у минулому (скажімо, кілька десятків років тому) передбачити такі діяння, які є суспільно небезпечними на сучасному етапі. Тому, на нашу думку, цей процес є динамічним, а кримінальний закон у цьому плані повинен відображати і визнавати злочинами суспільно небезпечні діяння на сучасному етапі розвитку суспільства. Більше того, підтримуючи абсурдну ідею поступового зменшення злочинів та покарань за них, можна гіпотетично припустити, що на певному історичному етапі законодавець дійде такої ситуації, за якої у кримінальному законі не буде жодного діяння, яке визнавалося б злочином. Тому ця ідея повністю зводиться нанівець. Як показує практика, на певному конкретно-історичному етапі в суспільстві мають місце прояви негативної поведінки певних осіб чи груп, які відрізняються від поведінки більшості членів суспільства. Тому визначення державою суспільно небезпечних діянь як злочинів є виправданим.

Безумовно, покарання за злочини мають бути такими, що не принижують гідність особи.

У Кримінальному кодексі України, зокрема у розділі XIII, здебільшого простежується процес послаблення кримінального покарання порівняно з попереднім Кодексом. Тому можна прогнозувати збільшення числа злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, родовим об'єктом яких є здоров'я населення. Статистика у міжнародному масштабі вказує, що у світі сьогодні 5 % населення – це люди з наркотичною залежністю. Після розпаду СРСР в Україні, зокрема, на сучасному етапі цей показник є серйознішим, ніж світовий. З огляду на це, підтримуючи ідею впровадження альтернативних заходів (поряд з кримінальними), питання наркотизму, на нашу думку, повинно бути предметом національної безпеки, адже це – здоров'я нинішнього та майбутнього поколінь Українського народу.

Тому встановлення виважених меж і обсягів діянь, які визначаються державою як злочини, має бути сприйняте як баланс інтересів держави в особі її державних органів, з одного боку, та громадянського суспільства – з другого, тобто при цьому не порушуються права і свободи людини, а держава має можливість ефективно боротися із злочинністю.

РЕЦЕНЗІЇ

ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В. Тихий,
академік АПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
заслужений працівник народної освіти України

М. Панов,
академік АПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Реформування кримінального законодавства та прийняття Кримінального кодексу України 2001 року зумовили необхідність теоретичного осмислення цілої низки нових кримінально-правових норм та законодавчого закріплення інститутів кримінального права. До таких законодавчих новел треба віднести й інститут звільнення від кримінальної відповідальності, норми якого передбачають можливість звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка вчинила певний злочин.

Сучасна політика протидії злочинності ґрунтується не лише на концепції «невинувата особа повинна бути виправдана, а винувата особа повинна бути покарана». Очевидним відхиленням від такого положення та його частковим спростуванням можна визнати існуючий блок кримінально-правових норм, які встановлюють підстави звільнення особи від кримінальної відповідальності та покарання. Загальновизнаним стало положення про те, що посилення жорстокості покарань – не кращий засіб боротьби зі злочинністю. Законодавча новела зазначених положень, відсутність науково обґрунтованих їх розробок чинять негативний вплив на практику застосування відповідних норм (статті 44–49, 86–87, 97, а також частина друга статті 111, частина друга статті 114, частина четверта статті 212, частина друга статті 255, частина четверта статті 401 КК та інші Особливої частини – загальною кількістю понад двадцять).

Монографія Ю. Бауліна «Звільнення від кримінальної відповідальності» присвячена комплексному аналізу цього інституту, норми якого передбачені як у Загальній, так і в Особливій частинах КК України. Робота є першою спробою в Україні з часів прийняття чинного Кримінального кодексу проаналізувати зазначену новелу, використовуючи досягнення вітчизняної та світової кримінально-правової науки, значний обсяг монографічної та наукової літератури, з урахуванням та критичним аналізом досвіду судової практики. Дане монографічне дослідження розраховане не лише на науковців, студентів вищих юридичних навчальних закладів, воно буде корисним для суддів та працівників правоохоронних органів, оскільки дає теоретичне підґрунтя для визначення інституту звільнення від кримінальної відповідальності та вдосконалення практики його застосування. Тому робота Ю. Бауліна уявляється своєчасною і актуальною для науки кримінального права й судової практики.

Наукові положення та рекомендації сформульовані в роботі з достатнім рівнем обґрунтованості. Цього автор досягає вдалим вибором методології дослідження, використанням сучасної наукової літератури.

Робота складається з трьох великих розділів, що поділяються на 27 підрозділів. Така структура зумовлена предметом дослідження. Автор спочатку аналізує загальні проблеми інституту звільнення від кримінальної відповідальності, потім розглядає окремі проблеми (прикладні, процесуальні) і, нарешті, аналізуються питання, що стосуються окремих груп видів (підстав) звільнення від кримінальної відповідальності, що передбачені Загальною частиною Кримінального кодексу. Останній розділ присвячений аналізу так званих спеціальних видів звільнення від кримінальної відповідальності, передбачених в Особливій частині чинного Кримінального кодексу.

Незавершений, гостро дискусійний характер дослідження феномену кримінальної відповідальності в теорії кримінального права зумовлений не лише відсутністю змістовних досліджень загальнотеоретичних проблем юридичної відповідальності, а й складністю, універсальністю цього явища. Таке становище визначило необхідність викладення автором власного ставлення до цього дискусійного питання (стор. 16–44). На підставі визначення поняття кримінальної відповідальності будується визначення і поняття звільнення від такої відповідальності (стор. 56).

Далі на підставі запропонованих визначень співставляються звільнення від кримінальної відповідальності та звільнення від кримінального покарання, відмежовуються звільнення від кримінальної відповідальності та виключення кримінальної відповідальності (стор. 58–62).

Автор викладає власне розуміння та ставлення до інших дискусійних питань у межах дослідження: віднесення добровільної відмови до підстав звільнення від кримінальної відповідальності, відповідність ряду положень чинного Кримінального кодексу Конституції України, вплив звільнення від кримінальної відповідальності співучасника на відповідальність інших осіб, притягнення до інших видів юридичної відповідальності при звільненні від кримінальної відповідальності тощо.

Оскільки інститут звільнення від кримінальної відповідальності має міжгалузевий характер, автор звернувся до окремих кримінально-процесуальних аспектів процесу звільнення від відповідальності. Не залишені поза увагою питання застосування кримінально-правових підстав звільнення від відповідальності при пом'якшуючих законах (стор. 84–86).

На основі запропонованої класифікації підстав звільнення від кримінальної відповідальності будується подальший розгляд проблемних питань інституту звільнення від кримінальної відповідальності та його окремих законодавчих положень (стор. 64–68). У межах розгляду загальних положень підстав звільнення від кримінальної відповідальності автор підсумовує результати доктринального визначення підстав та умов звільнення осіб від кримінальної відповідальності (стор. 72–76).

Положення праці, що рецензується, обґрунтовуються і міжнародним кримінальним законодавством. Вагомість запропонованого юридичній громадськості видання посилюється ще й тим, що автор при викладенні наукового матеріалу використовує власний досвід як члена робочої групи Кабінету Міністрів України з підготовки та доопрацювання чинного Кримінального кодексу за період 1992–2001 років.

Особливо треба підкреслити ясну, чітку і дохідливу мову викладення матеріалу, наочне виділення основних положень та визначень.

Таким чином, перша спроба доктринально розглянути інститут звільнення від кримінальної відповідальності у вітчизняній кримінально-правовій науці на підставі чинного Кримінального кодексу, запропонувати його системний аналіз здійснена на високому теоретичному рівні.

**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

(квітень—червень 2004 року)

- 24–28 квітня** заступник керівника Секретаріату – керівник Управління правової експертизи Конституційного Суду України М. Чаюн та старший консультант Управління правової експертизи О. Мельник відвідали м. Бонн на запрошення Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва в рамках консультаційної Програми ТРАНСФОРМ Федерального уряду Німеччини з метою вивчення законодавства Німеччини про політичні партії (м. Бонн, Німеччина)
- 13–16 травня** відбувся візит делегації Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України М. Селівонем до Литовської Республіки
- 18–22 травня** суддя Конституційного Суду України В. Німченко брав участь у 12-й Міжнародній судовій конференції «Забезпечення балансу між незалежністю та відповідальністю суддів» (м. Бухарест, Румунія)
- 27–30 травня** заступник Голови Конституційного Суду України В. Шаповал брав участь у семінарі «Європейські стандарти виборчого права в сучасному конституціоналізмі» (м. Софія, Республіка Болгарія)
- 2 червня** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України В. Шаповала із співдоповідачами Моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи
- 2–5 червня** Голова Конституційного Суду України М. Селівон брав участь у міжнародній конференції «Конституційний захист: сучасність та перспективи», присвяченій 40-річчю Конституційного Суду Республіки Македонія (м. Скоп'є, Республіка Македонія)
- 9 червня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з делегацією Ради юстиції Грузії
- 14–18 червня** відбувся візит делегації Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України М. Селівонем до Республіки Молдова
- 14–19 червня** суддя Конституційного Суду України С. Станік брала участь у 59-му Пленарному засіданні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) як член цієї Комісії (м. Венеція, Італійська Республіка)

ДЛЯ ПОТАТОК

ДЛЯ ПОТАТОК

Над випуском працювали:

Галина Сурначова

Олена Пазенко

Любов Лавриненко

Луїза Ляшко

Святослав Караваєв

Вікторія Зарецька

Михайло Черненко

Здано до складання 01.08.2004. Підписано до друку 11.10.2004.

Формат 70 100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 9,0. Умовн. друк. арк. 4,2. Наклад 1300 прим.

Віддруковано у ЗАТ «Віпол», ДК № 15. 03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60.

Зам. № .