

# 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**  
**А. Чубар**  
**В. Шаповал**  
**С. Яценко**

Відповідальний секретар —  
**Г. Сурначова**

Тел. 238-11-54  
238-11-55

# 1'2005

## У НОМЕРІ

## АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності) ..... 3

**Окрема думка судді Конституційного Суду України  
Ткачука П.М.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності)..... 9

**Окрема думка судді Конституційного Суду України  
Шаповала В.М.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності)..... 11

**ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ..... 13****ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

**В. Шаповал.** Конституційні механізми реалізації народного суверенітету ..... 40

**В. Борденюк.** Верховна Рада України і представницькі органи місцевого самоврядування в механізмі держави..... 58

**О. Ковальчук.** Історико-соціологічна теорія права у працях М. Владимірського-Буданова ..... 70

**З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ**

**О. Мироненко.** Охорона радянських конституцій у перші два десятиліття існування СРСР..... 81

**У КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДІ УКРАЇНИ**

**Інформація** ..... 95

---

## АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

---

### ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

#### Р І Ш Е Н Н Я КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням  
47 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положень частин першої, другої статті 2 Закону України  
«Про розмір внесків на деякі види  
загальнообов'язкового державного соціального страхування»  
(справа про надання допомоги  
по тимчасовій непрацездатності)**

м. Київ  
17 березня 2005 року  
№ 1-рп/2005

Справа № 1—10/2005

**Конституційний Суд України  
у складі суддів Конституційного Суду України:**

**Селівона Миколи Федосовича** — головуєчий, суддя-доповідач,  
**Вознюка Володимира Денисовича,**  
**Іващенко Володимира Івановича,**  
**Костицького Михайла Васильовича,**  
**Мироненка Олександра Миколайовича,**  
**Німченка Василя Івановича,**  
**Пшеничного Валерія Григоровича,**  
**Савенка Миколи Дмитровича,**  
**Скоморохи Віктора Єгоровича,**  
**Ткачука Павла Миколайовича,**  
**Чубар Людмили Пантеліївни,**  
**Шаповала Володимира Миколайовича,**

за участю уповноваженого за дорученням представника суб'єкта права на конституційне подання Свінціцького Анатолія Володимировича; представників Верховної Ради України: Сухого Ярослава Михайловича — народного депутата України, секретаря Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці, Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Президента України Горбунової Лідії Миколаївни — заступника Міністра юстиції України; представника Міністерства праці та соціальної політики України Скрипник Олени Петрівни — директора Департаменту політики державного соціального страхування Міністерства; представника Фонду

соціального страхування з тимчасової втрати працездатності Грищенюка Дмитра Ігоровича — начальника юридичного управління Виконавчої дирекції Фонду,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» від 11 січня 2001 року № 2213-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 11, ст. 47; 2004 р., № 17—18, ст. 250, № 32, ст. 385; 2005 р., № 7—8, ст. 162).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 47 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності зазначених положень статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування».

Заслухавши суддю-доповідача Селівона М.Ф., пояснення Свінціцького А.В., Сухого Я.М., Селіванова А.О., Горбунової Л.М., Скрипник О.П., Грищенюка Д.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

#### **у с т а н о в и в :**

**1.** Суб'єкт права на конституційне подання — 47 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати положення частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (далі — Закон) такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Частинами першою, другою статті 2 Закону визначено, що допомога по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, виплачується застрахованим особам Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності незалежно від звільнення застрахованої особи в період втрати працездатності у порядку та розмірах, встановлених законодавством. Перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за місцем роботи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Народні депутати України вважають, що зазначені положення статті 2 Закону суперечать статті 46 Конституції України, оскільки Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, який зобов'язаний фінансувати витрати, пов'язані із наданням забезпечення особам, які мають право на соціальний захист, здійснює таке фінансування тільки з шостого дня після настання страхового випадку; перші п'ять днів тимчасової непрацездатності застрахованій особі повинні оплачувати підприємства, установи і організації, які не є органами соціального страхування, за рахунок власних коштів.

**2.** Президент України в листі до Конституційного Суду України повідомляє, що розмір внесків до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності згідно з Законом становить 2,9 відсотка суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, а до прийняття Закону розмір таких внесків становив 4 відсотки. Отже, для роботодавців було зменшено податкове навантаження на фонд оплати праці. Це дало можливість зацікавити їх у встановленні дієвого контролю за оплатою

днів тимчасової втрати працездатності, а також вживати заходів щодо скорочення часу відсутності працівників на робочому місці і спрямування коштів на поліпшення умов праці та на оздоровлення. Такий порядок оплати тимчасової непрацездатності не порушує конституційного права найманих працівників на соціальний захист.

Глава держави звертає увагу на те, що за законодавством України оплачуються всі дні тимчасової втрати працездатності, тоді як за міжнародними нормами тривалість виплати допомоги може обмежуватися 26 тижнями на кожне захворювання, з можливістю ненадання допомоги за перші три дні тимчасової втрати заробітку (параграф 1 статті 18 Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення № 102).

На думку Президента України, здійснення виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, в порядку, передбаченому частинами першою, другою статті 2 Закону, спрямоване на більш повне забезпечення соціального захисту громадян, що відповідає статті 46 Конституції України, а тому підстав для визнання зазначених положень Закону неконституційними не вбачається.

Голова Верховної Ради України у листі до Конституційного Суду України зазначає, що:

— за Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» матеріальне забезпечення та надання соціальних послуг здійснюються за рахунок бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та за рахунок інших джерел, передбачених цим Законом (стаття 1); одним із джерел формування коштів цього виду загальнообов'язкового державного соціального страхування є інші надходження відповідно до законодавства (пункт 6 частини першої статті 19);

— у статті 2 Закону шляхом надання матеріального забезпечення за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня у разі настання страхового випадку реалізовано положення частини першої статті 4 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням», яким передбачено, що право на матеріальне забезпечення та соціальні послуги за цим видом страхування виникає з настанням страхового випадку (тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві) в період роботи, якщо інше не передбачено законодавством;

— положення Закону спрямовані на реалізацію державної політики щодо зменшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання.

Голова Верховної Ради України стверджує, що частини перша, друга статті 2 Закону визначають джерела фінансування допомоги по тимчасовій непрацездатності та встановлюють порядок її виплати, що відповідає положенням частини другої статті 46 Конституції України і не порушує гарантованого права громадян на соціальний захист.

Позиції Президента України дотримуються Кабінет Міністрів України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство юстиції України і Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

**3.** На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання, Верховної Ради України, Президента України, Міністерства праці та соціальної політики України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності у своїх виступах підтримали обгрунтування відповідних позицій з питання, порушеного у конституційному поданні.

При цьому представник суб'єкта права на конституційне подання наголосив, що зі встановленням норми про оплату перших п'яти днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на вироб-

ництві, за рахунок коштів підприємства, установи, організації порушуються принципи загальнообов'язкового державного соціального страхування, зокрема державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав, обов'язковості фінансування страховими фондами витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення та соціальних послуг.

На думку представника Президента України, оплата перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів підприємства, установи, організації є окремим видом соціального захисту громадян і не підпадає під поняття «загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Представник Міністерства праці та соціальної політики України вважає, що норма про оплату перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів підприємства, установи, організації встановлена в межах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

**4.** Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних норм Закону, виходить з такого.

4.1. Конституція України проголосила Україну соціальною державою. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (статті 1, 3 Конституції України).

Принципи соціальної держави втілено також у міжнародних актах — Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права та Європейській соціальній хартії. Зокрема, згідно зі статтею 22 Загальної декларації прав людини кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення, а також на реалізацію необхідних для підтримки її гідності й вільного розвитку особистості прав у економічній, соціальній і культурній сферах за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

Згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48), тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян.

Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша); це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга).

Із змісту частин першої, другої вказаної статті випливає, що визначення обов'язкових гарантій соціального захисту не виключає можливості запровадження законом інших додаткових гарантій у цій сфері (наприклад, соціальної допомоги різних видів).

4.2. Однією з організаційно-правових форм соціального захисту громадян є загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Як визначено Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР, загальнообов'язкове державне соціальне страхування — це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати

годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом (стаття 1).

Відносини, що виникають за окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, регулюються законами, прийнятими відповідно до Основ.

Право громадян на матеріальне забезпечення у разі тимчасової втрати працездатності як складова права на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у порядку, встановленому Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 18 січня 2001 року № 2240-III, частина друга статті 35 якого передбачає, що умови надання допомоги по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, визначаються Законом, норми якого оспорується.

Законом передбачається виплата застрахованим особам допомоги по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення у відповідному порядку інвалідності (частина перша статті 2); перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за місцем роботи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (частина друга статті 2).

Зі встановленням зазначеної норми розмір страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, зменшено для роботодавців з 4 до 2,9 відсотка суми фактичних витрат на оплату праці найманих працівників.

Аналіз законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, зокрема постанов Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 року № 439, від 26 вересня 2001 року № 1266 про порядок оплати перших п'яти днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, та порядок обчислення середньої заробітної плати (доходу) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, свідчить, що оплата перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів підприємства, установи, організації провадиться в межах правовідносин, що регулюються Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням». Це породжує відповідні правові наслідки у сфері захисту прав застрахованих осіб.

Закріплені у статті 2 Закону норми щодо виплати застрахованим особам допомоги по тимчасовій непрацездатності Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності та щодо оплати перших п'яти днів тимчасової непрацездатності роботодавцями мають імперативний характер. Різні джерела покриття цих витрат не впливають на право застрахованих осіб на матеріальне забезпечення по тимчасовій непрацездатності.

Таким чином, конституційне право громадян на соціальний захист у разі тимчасової втрати працездатності та державні гарантії реалізації ними цього права (частина перша, друга статті 46 Конституції України) не порушуються.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частин першої, другої статті 2 Закону є конституційними.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 69, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

**в и р і ш и в :**

**1.** Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування», згідно з якими допомога по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, виплачується застрахованим особам Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності незалежно від звільнення застрахованої особи в період втрати працездатності у порядку та розмірах, встановлених законодавством; перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за місцем роботи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

**2.** 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 Ткачука П.М.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням  
47 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положень частин першої, другої статті 2 Закону України  
«Про розмір внесків на деякі види  
загальнообов'язкового державного соціального страхування»  
(справа про надання допомоги  
по тимчасовій непрацездатності)**

Конституційний Суд України за конституційним поданням 47 народних депутатів України визнав положення частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (далі — Закон) такими, що відповідають Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України щодо конституційності зазначених положень Закону вважаю правильним, але з його мотивацією не погоджуюся.

**1.** У поданні до Конституційного Суду України 47 народних депутатів України зазначають, що статтею 2 Закону на підприємства, установи і організації покладено обов'язок оплачувати своїм працівникам перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, з власних коштів. На їхню думку, такі виплати підприємства, установи і організації не повинні здійснювати, оскільки вони не є органами соціального страхування. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що право громадян на соціальний захист у цьому випадку має забезпечуватися згідно зі статтею 46 Конституції України, тобто оплата тимчасової непрацездатності працівникам повинна проводитися органом соціального страхування за рахунок страхових внесків за весь період тимчасової непрацездатності.

**2.** Оскільки допомога по тимчасовій непрацездатності до прийняття статті 2 Закону виплачувалася Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (далі — Фонд) за весь період тимчасової непрацездатності працівника, то Конституційний Суд України мав усвідомити намір законодавця щодо такої зміни механізму соціального захисту. Це дало б можливість більш повно з'ясувати зміст оспорюваної норми Закону і правильно мотивувати її відповідність Конституції України.

**3.** На нашу думку, законодавець, поклавши на роботодавця обов'язок оплачувати своїм працівникам перші п'ять днів тимчасової непрацездатності, переслідував декілька цілей: спонукати роботодавців створювати належні умови праці та вживати інші заходи для зменшення захворюваності працівників, посилити контроль за витратами коштів для цього виду соціального захисту, зменшити податкове навантаження на суб'єктів господарювання.

Запровадивши такі зміни в механізмі соціального захисту громадян у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, законодавець не допустив порушення права громадян на соціальний захист. Немає підстав вважати, що були порушені права та охоронювані законом інтереси роботодавців, оскільки одночасно з покладенням на них обов'язків оплачувати перші п'ять днів тимчасової непрацездатності зменшено відрахування в Фонд з 4 до 2,9 відсотка від суми фактичних витрат на оплату праці на-

йманих працівників. Варто також зазначити, що таке нововведення відповідає світової практиці. За даними Міжнародної організації праці, в багатьох державах світу роботодавці безпосередньо оплачують певну кількість днів тимчасової непрацездатності своїх працівників.

**4.** У мотивувальній частині рішення дається основоположний висновок у справі, згідно з яким оплата перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів підприємства проводиться в межах правовідносин, що регулюються Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням». Конституційний Суд України таким чином стверджує, що оплата безпосередньо роботодавцем перших п'яти днів непрацездатності працівника є елементом механізму соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

На нашу думку, оплата роботодавцем перших п'яти днів тимчасової непрацездатності працівника, по суті, є новим видом соціального захисту — захисту працівника безпосередньо роботодавцем. Адже правові відносини з приводу оплати тимчасової непрацездатності тут складаються тільки між працівником і роботодавцем. Відповідальність за соціальний захист працівника в перші п'ять днів його непрацездатності несе роботодавець, а не Фонд. Соціальний захист працівника через систему соціального страхування настає, коли тимчасова непрацездатність триває більше п'яти днів. У цьому випадку правовідносини з приводу соціального захисту виникають між працівником і Фондом, який здійснює відповідні виплати з акумульованих страхових внесків.

**5.** Положення статті 2 Закону суттєво не вплинули на соціальний захист громадян у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, але призвели до змін у системі здійснення такого захисту. Власне, у народних депутатів України і виник сумнів щодо конституційності цих змін.

Системний аналіз положень статті 46 Конституції України, на яку посиляється суб'єкт права на конституційне подання, свідчить, що підстав для таких сумнівів немає. Частина перша зазначеної статті, визначаючи підстави настання права на соціальний захист, вказує, що законом також можуть встановлюватися випадки настання права громадян на соціальний захист. Що стосується частини другої цієї статті, то вона не містить усіх гарантій соціального захисту громадян. Слід враховувати, що закріплені в Конституції України права і свободи людини і громадянина не є вичерпними. Все це свідчить, що права і їх гарантії, крім Конституції України, можуть визначатися законами.

Стаття 2 Закону, поклавши на роботодавців обов'язок оплачувати перші п'ять днів тимчасової непрацездатності своїх працівників, цим самим визначила і механізм гарантування їх соціального захисту на цей період тимчасової непрацездатності. Тут можна вбачати певне послаблення гарантій з боку держави щодо соціального захисту працівників в перші п'ять днів тимчасової непрацездатності. Проте однією з головних засад соціального захисту, передбачених Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» (стаття 5), є обов'язкова відповідальність роботодавців і Фонду за реалізацію права застрахованої особи на матеріальне забезпечення. Відтак немає підстав вважати, що такі коригування в системі соціального захисту громадян законодавець здійснив всупереч вимогам статті 46 Конституції України.

Отже, висновок Конституційного Суду України у справі, що оплата працівникові перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів роботодавця проводиться в межах правовідносин, які регулюються Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням», не є достатнім для мотивації конституційності статті 2 Закону. Методологічно неправильно мотивувати конституційність норми одного закону з тих підстав, що вона вписується в правовідносини, які регулюються іншим законом.

*Суддя Конституційного Суду України*

**П. Ткачук**

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шаповала В.М.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням  
47 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положень частин першої, другої статті 2 Закону України  
«Про розмір внесків на деякі види  
загальнообов'язкового державного соціального страхування»  
(справа про надання допомоги  
по тимчасовій непрацездатності)**

1. У Рішенні Конституційного Суду України у справі про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності (далі — Рішення) визнано такими, що відповідають Конституції України, положення частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (далі — Закон), згідно з якими допомога по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, виплачується застрахованим особам Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності незалежно від звільнення застрахованої особи в період втрати працездатності у порядку та розмірах, встановлених законодавством; перші п'ять днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за місцем роботи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Вважаю, що висновок про конституційність наведених приписів Закону є неправильним.

2. Частиною першою статті 46 Конституції України закріплено право громадян на соціальний захист, що включає, зокрема, право на забезпечення їх у разі тимчасової втрати працездатності. Найважливішою конституційною гарантією реалізації названих прав є загальнообов'язкове державне соціальне страхування. У Рішенні цілком слушно застережено, що за змістом частин першої, другої статті 46 Конституції України «визначення обов'язкових гарантій соціального захисту не виключає можливості запровадження законом інших додаткових гарантій у цій сфері» (абзац п'ятий підпункту 4.1 мотивувальної частини).

Однак оспорюваними положеннями Закону додаткові гарантії реально не запроваджуються, а, навпаки, обов'язкові державні гарантії частково скасовуються і замінюються обов'язком власника або уповноваженого ним органу. **Тим самим, за змістом Рішення, тимчасово непрацездатні громадяни фактично позбавляються права протягом перших п'яти днів їх непрацездатності вимагати від держави передбаченого Конституцією України забезпечення і можуть з такою метою звертатися лише до відповідного власника.**

Крім того, права отримати від держави допомогу в разі тимчасової непрацездатності протягом зазначених п'яти днів позбавляються особи, які беруть участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні на добровільних засадах, забезпечують себе роботою самостійно (члени творчих спілок, творчі працівники, що не є членами творчих спілок), фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, а також особи, які виконують роботи (послуги) згідно з цивільно-правови-

ми угодами, і деякі інші категорії громадян, котрі на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, сплачують 3,4 відсотка суми оподаткованого доходу (прибутку).

**3.** **Обов'язок держави щодо соціального захисту здійснюється відповідно до частини другої статті 46 Конституції України засобом загальнообов'язкового державного соціального страхування за рахунок, по-перше, страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, незалежно від того, як фінансується їх діяльність. При цьому так звані бюджетні установи і організації зазначені внески перераховують з коштів, що надходять з Державного бюджету України на їх утримання. По-друге, система загальнообов'язкового державного соціального страхування функціонує за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Йдеться про прямі відрахування безпосередньо з бюджету, що не стосуються коштів на утримання конкретних органів державної влади, державних установ і організацій. Так саме й згадувані в частині другій статті 46 Конституції України інші джерела не передбачають якихось обов'язкових (додаткових) видатків громадян, підприємств, установ і організацій на соціальне страхування.**

Відповідно в статті 19 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та втратами, зумовленими народженням та похованням» джерелами формування коштів цього виду загальнообов'язкового державного соціального страхування, крім страхових внесків, визначено асигнування із Державного бюджету України, благодійні внески підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, інші надходження відповідно до законодавства. Кошти з усіх зазначених джерел є коштами загальнообов'язкового державного соціального страхування, що зараховуються на єдиний централізований рахунок відповідного Фонду, який згідно з частиною першою статті 9 названого Закону проводить збір і акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення і соціальних послуг, та забезпечує їх надання.

Оспорюваним положенням частини другої статті 2 Закону встановлено, що перші п'ять днів тимчасової непрацездатності оплачуються власником або уповноваженим ним органом за рахунок коштів підприємства, установи, організації за місцем роботи. Отже, ці кошти не є коштами загальнообов'язкового державного соціального страхування, тому з положеннями статті 46 Конституції України ці видатки не пов'язані.

**4.** У Рішенні визначено, що різні джерела покриття витрат для виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності «не впливають на право застрахованих осіб на матеріальне забезпечення по тимчасовій непрацездатності» (абзац восьмий підпункту 4.2 мотивувальної частини). З цим також не можна погодитися, **оскільки замість держави суб'єктом відповідного обов'язку Законом визначений власник, унаслідок чого конституційні правовідносини перетворюються у цивільно-правові, а конституційне право громадянина — у звичайне суб'єктивне право фізичної особи. До того ж для значної кількості громадян по суті скасовується спеціальна, тобто пов'язана саме з встановленим у частині першій статті 46 Конституції України їх правом, конституційна гарантія — надання допомоги через систему загальнообов'язкового державного соціального страхування.**

Важливим є й те, що законом не можна звільнити державу (навіть частково) від конституційного обов'язку щодо реалізації права громадян на соціальний захист, зокрема, від сплати соціальних виплат та надання допомоги. Тому оспорювані положення частин першої, другої статті 2 Закону, які саме звільняють Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від надання відповідного соціального захисту в перші п'ять днів тимчасової непрацездатності, є такими, що не відповідають положенням частин першої, другої статті 46 Конституції України.

## ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

8 липня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України про офіційне тлумачення положення статті 2 Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 32, ст. 170) (суддя-доповідач Селівон М.Ф.).

Суб'єкт права на конституційне подання — Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення статті 2 Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» (далі — Закон).

Згідно з цією статтею Закон регулює правовідносини, пов'язані з акредитацією органів з оцінки відповідності, та поширюється на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, національний орган з акредитації, підприємства, установи і організації незалежно від форми власності та виду діяльності, що діють в Україні.

Як зазначається у конституційному поданні, у статті 10 Закону, що визначає органи з оцінки відповідності, які можуть бути акредитовані національним органом з акредитації, не міститься жодних обмежень щодо місця (країни) їх реєстрації. Проте стаття 2 Закону обмежує сферу його застосування. Словосполучення «що діють в Україні» не дає чіткої однозначної відповіді, чи можливе поширення положень Закону на підприємства, які не є резидентами України, тобто чи можлива їх акредитація в Національному агентстві з акредитації України (НААУ).

Суб'єкт права на конституційне подання порушує питання, чи може НААУ акредитувати іноземні органи з оцінки відповідності, що діють у законодавчо не регульованій сфері, та іноземні лабораторії, що діють у законодавчо регульованій сфері, оскільки чинне законодавство України дає чітку відповідь тільки на те, які органи з оцінки відповідності можуть бути органами із сертифікації в законодавчо регульованій сфері. У статті 12 Закону України «Про підтвердження відповідності» (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 32, ст. 169) встановлено, що такими органами можуть бути виключно резиденти України.

Вирішуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України виходить з такого.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України (частина перша статті 93); у конституційному поданні має бути зазначене правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні (пункт 4 частини другої статті 39).

Статтею 2 Закону визначені суб'єкти правовідносин, пов'язаних з акредитацією органів з оцінки відповідності. Це — органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, національний орган з акредитації, підприємства, установи і організації незалежно від форми власності та виду діяльності, що діють в Україні. У статті 10 Закону дається перелік органів з оцінки відповідності, які згідно з цим Законом можуть бути акредитовані національним органом з акредитації, тобто це органи, що діють в Україні. Тому твердження Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України на обґрунтування конституційного подання, що між положеннями зазначених статей Закону є неузгодженість, невмотивоване.

Не можна вважати правовим обґрунтуванням також посилення суб'єкта права на конституційне подання на те, що в чинному законодавстві України йдеться тільки про органи із сертифікації в законодавчо регульованій сфері. У статті 12 Закону України «Про підтвердження відповідності» визначено уповноважені органи із сертифікації, що здійснюють діяльність у законодавчо регульованій сфері. Органи з оцінки відповідності, які можуть бути акредитовані національним органом з акредитації, визначено у Законі України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності».

Отже, конституційне подання не відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», а тому підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.



7 жовтня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням управління освіти виконавчого комітету Хмельницької міської ради про офіційне тлумачення положень абзаців восьмого, десятого частини першої статті 57 Закону України «Про освіту» в редакції від 23 березня 1996 року № 100/96-ВР (суддя-доповідач Пшеничний В.Г.).

Суб'єкт права на конституційне звернення — управління освіти виконавчого комітету Хмельницької міської ради — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень абзаців восьмого, десятого частини першої статті 57 Закону України «Про освіту» в редакції від 23 березня 1996 року № 100/96-ВР (далі — Закон) щодо обґрунтованості виплат педагогічним працівникам освіти надбавок за вислугу років та допомоги на оздоровлення за період з 1997 по 2000 рік включно.

Абзац восьмий, десятий частини першої статті 57 Закону передбачає гарантію виплати педагогічним і науково-педагогічним працівникам надбавок за вислугу років щомісячно у відсотках до посадового окладу (ставки заробітної плати) залежно від стажу педагогічної роботи та допомоги на оздоровлення у розмірі місячного посадового окладу (ставки заробітної плати) при наданні щорічної відпустки.

Управління освіти виконавчого комітету Хмельницької міської ради обґрунтовує своє клопотання тим, що існує неоднозначне застосування положень зазначених абзаців частини першої статті 57 Закону судами України, зокрема Верховним Судом України.

У процесі підготовки матеріалів до розгляду на засіданні Конституційного Суду України щодо відкриття конституційного провадження у справі встановлено, що 9 вересня 2004 року прийнято Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів», який набрав чинності з дня його опублікування (Урядовий кур'єр, 2004 р., 2 жовтня). Цим Законом виплати,

встановлені статтею 57 Закону, визнаються кредиторською заборгованістю Державного бюджету України, а саме: абзацами восьмим, десятим частини першої — у повному обсязі виплати, що не були нараховані або не були виплачені.

Кредиторська заборгованість визнається за весь період, коли фінансування виплат зупинялося законом про державний бюджет на відповідний рік (частина друга статті 1 Закону України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів»).

Враховуючи, що питання погашення заборгованості з виплат педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів врегульоване на законодавчому рівні шляхом визнання цих виплат кредиторською заборгованістю Державного бюджету України, необхідність в офіційному тлумаченні положень абзаців восьмого, десятого частини першої статті 57 Закону відпала. Підстав для відкриття конституційного провадження немає.

Враховуючи наведене та керуючись пунктом 2 статті 45, статтею 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням управління освіти виконавчого комітету Хмельницької міської ради про офіційне тлумачення положень абзаців восьмого, десятого частини першої статті 57 Закону України «Про освіту» в редакції від 23 березня 1996 року № 100/96-ВР на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України».



7 жовтня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина П. щодо офіційного тлумачення пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України та окремих положень статті 43<sup>1</sup> Кодексу законів про працю України (суддя-доповідач Мироненко О.М.).

Громадянин П. звернувся до Конституційного Суду України з вимогою надати офіційну інтерпретацію пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України та окремих положень статті 43<sup>1</sup> Кодексу законів про працю України (далі — Кодекс), зокрема, шляхом з'ясування або роз'яснення понять «офіційне тлумачення Конституції України та законів України» і «професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації».

На думку суб'єкта права на конституційне звернення, необхідність в офіційному тлумаченні вказаних понять викликана неоднозначним їх застосуванням судами України.

Вирішуючи питання щодо відкриття конституційного провадження, Конституційний Суд України виходить з такого.

Аналіз конституційного звернення та доданих до нього трьох судових рішень свідчить про відсутність неоднозначного застосування судами України, іншими органами державної влади пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України та статті 43<sup>1</sup> Кодексу, наявність якого згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для конституційного звернення. Виходячи з цього Конституційний Суд України констатує відсутність обґрунтування необхідності в офіційній інтерпретації вказаних положень Конституції України та Кодексу, зазначення якого у

зверненні є обов'язковим відповідно до пункту 4 частини другої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У зверненні громадянина П. йдеться про незгоду з розумінням зазначених положень Конституції України та Кодексу апеляційним судом міста Києва і наводиться власне бачення автором цих законодавчих приписів, що він помилково вважає фактом неоднозначного їх застосування. Не підтверджує цей факт і цитування постанови президії Вінницького обласного суду від 23 березня 2000 року.

Перегляд рішень судів загальної юрисдикції відповідно до статті 150 Конституції України та статей 13, 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Також треба зазначити, що згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань діяльності профспілок» від 10 липня 2003 року № 1096-IV в абзаці шостому частини першої статті 43<sup>1</sup> Кодексу слова «професійної спілки» замінено словами «первинної профспілкової організації». Отже, положення статті 43<sup>1</sup> Кодексу «професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації» тепер діє в іншій редакції, про яку в конституційному зверненні не йдеться, і застосовується вона судами, про що свідчать матеріали справи, однозначно.

Враховуючи викладене та керуючись частиною другою статті 147, статтею 150 Конституції України, статтями 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина П. щодо офіційного тлумачення пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України та окремих положень статті 43<sup>1</sup> Кодексу законів про працю України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність цього звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



7 жовтня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 1, частин другої, третьої статті 5, статей 16, 17, пункту 1 частини першої статті 18, частини третьої статті 19, частин першої, п'ятої, шостої статті 24 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 25, ст. 146) (суддя-доповідач Тихий В.П).

Суб'єкт права на конституційне подання — 56 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини третьої статті 1, частин другої, третьої статті 5, статей 16, 17, пункту 1 частини першої статті 18, частини третьої статті 19, частин першої, п'ятої, шостої статті 24 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (далі — Закон) щодо можливості зайняття посади Голови Вищої ради юстиції на громадських засадах, одночасного перебування однієї особи на посадах народного депутата України та Голови Вищої ради юстиції, окремих питань повноважності Вищої ради юстиції, правомочності її засідань та строку повноважень членів Вищої ради юстиції.

На думку народних депутатів України, практична необхідність в офіційному тлумаченні Закону виникла внаслідок різного розуміння зазначених положень Закону членами Вищої ради юстиції, судами та органами державної влади України, що призвело до проблем з їх практичної реалізації.



Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що «як це випливає з повідомлень засобів масової інформації та заяв окремих членів Вищої ради юстиції, Вища рада юстиції, починаючи з жовтня 2002 року, запровадила практику, відповідно до якої правомочність засідання цього органу визнається за наявності участі в ньому 13 членів Вищої ради юстиції».

Народні депутати України стверджують, що «за практикою, яка склалася у Вищій раді юстиції, правомочність кожної секції визначається від загальної кількості присутніх на ній членів Вищої ради юстиції, незалежно від того, чи є вони членами саме цієї секції».

У конституційному поданні зазначається також, що «21 жовтня 2002 року V з'їздом суддів України членами Вищої ради юстиції було призначено Палій В.М., Скотара А.М., Шелеста М.А. 19 листопада 2002 року вони склали присягу на засіданні Верховної Ради України. При цьому повноваження членів Вищої ради юстиції мали також Бутенко В.М., Борисенко О.М. та Шишкін В.І., які були обрані членами Вищої ради юстиції III з'їздом суддів України у вересні 1996 року, а присягу членів Вищої ради юстиції склали 24 березня 1998 року (тобто їх повноваження закінчувалися 24 березня 2004 року). Повноваження Бутенка В.М., Борисенка О.М. та Шишкіна В.І. на момент складення присяги Палій В.М., Скотарем А.М., Шелестом М.А. з підстав, передбачених законом, припинені не були».

Народні депутати України вважають, що «через неоднозначне розуміння положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» виникла ситуація, за якої кількість членів Вищої ради юстиції, яких відповідно до статті 131 Конституції України мав право призначати з'їзд суддів України, збільшилася з трьох до шести, а загальна кількість членів цього конституційного органу становила 23 (при максимальній можливій 20 членів)».

У конституційному поданні також стверджується, що «така ситуація є недопустимою як з точки зору кількісного складу Вищої ради юстиції, так і визначення її правомочності та строку повноважень членів Вищої ради юстиції».

Суб'єкт права на конституційне подання просить дати офіційне тлумачення положень зазначених статей Закону з мотивів, викладених у конституційному поданні, зокрема «в аспекті таких питань:

чи можуть передбачені Законом (стаття 21 та інші) повноваження Голови Вищої ради юстиції здійснюватися особою не на постійній основі, а на громадських засадах;

чи може особа одночасно бути народним депутатом України і Головою Вищої ради юстиції;

якою є мінімальна кількість членів Вищої ради юстиції для визнання засідання Вищої ради юстиції правомочним;

чи може враховуватися присутність на засіданні секції Вищої ради юстиції членів Вищої ради юстиції, які не входять до складу цієї секції, для визнання засідання секції правомочним;

з якого моменту член Вищої ради юстиції набуває повноважень і коли цей строк закінчується (пункт 1 частини першої статті 18 Закону);

які правові наслідки тягне за собою невчасне складення новопризначеним членом Вищої ради юстиції присяги».

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність офіційної інтерпретації їх положень (частина перша статті 93); у конституційному поданні має бути зазначено правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні Конституції України та законів України (пункт 4 частини другої статті 39).

Аналіз конституційного подання і доданих до нього матеріалів свідчить про відсутність правового обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні зазначених положень Закону.

По суті, народні депутати України порушують питання про визнання незаконними окремих актів Вищої ради юстиції. Але до повноважень Конституційного Суду України не належать питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 150 Конституції України, стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Відповіді на запитання авторів конституційного подання містяться у статтях 78, 131 Конституції України та статтях 1, 14, 16, 17, 19, 23, 24 Закону.

Таким чином, конституційне подання не відповідає вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», тому підстав для відкриття конституційного провадження у цій справі немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 1, частин другої, третьої статті 5, статей 16, 17, пункту 1 частини першої статті 18, частини третьої статті 19, частин першої, п'ятої, шостої статті 24 Закону України «Про Вищу раду юстиції» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом України «Про Конституційний Суд України».



7 жовтня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо поліпшення пенсійного забезпечення громадян» від 20 листопада 2003 року № 1783 та додатка 1 до цієї постанови (Урядовий кур'єр, 2003 р., 6 грудня) (суддя-доповідач Тихий В.П.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про визнання неконституційними положень пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо поліпшення пенсійного забезпечення громадян» від 20 листопада 2003 року № 1783 (далі — Постанова) та додатка 1 до цієї Постанови.

Народні депутати України вважають, що прийняття Постанови та додатка до неї призвело до порушення конституційних прав громадян та положень частини другої статті 3, частини другої статті 6, частини першої статті 8, частини другої статті 19, статті 21, частини першої статті 58, частини третьої статті 113, пунктів 1, 2 статті 116, частини першої статті 117 Конституції України.

У конституційному поданні зазначено, що показник середньої заробітної плати працівників за 2002 рік, зайнятих у галузях економіки України, встановлений пунктом 2 Постанови на рівні 306,45 гривні, не відповідає офіційно оприлюдненому показнику за 2002 рік на рівні 376,38 гривні. На думку суб'єкта права на конституційне подання, навіть зазначені у додатку 2 до Постанови показники середньомісячної заробітної плати працівни-

ків за 2002 рік, зайнятих у галузях національної економіки України, що застосовуються під час призначення та перерахунку пенсій відповідно до статей 40, 43 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», не відповідають визначеному показнику середньої заробітної плати за цей рік на рівні 306,45 гривні.

Суб'єкт права на конституційне подання посилається на повідомлення Державного комітету статистики України (лист від 4 лютого 2004 р. № 6-2-9/50) щодо надання статистичної інформації про розміри середньої заробітної плати працівників, зайнятих у галузях економіки України у 1958—2002 роках, де зазначений показник за 2002 рік становив 376,38 гривні. Причому дані за 1958—1991 роки були надані як з урахуванням працівників колективних сільськогосподарських підприємств, так і без них.

Народні депутати України також посилаються на дані Державного комітету статистики України (статистичний бюлетень № 2 за січень 2003 року), згідно з якими розмір середньомісячної заробітної плати з розрахунку на одного штатного працівника у 2002 році становив 376,38 гривні, та на аналогічні дані Міністерства праці та соціальної політики України.

На думку народних депутатів України, зміна офіційних показників середньомісячної заробітної плати працівників, зайнятих у галузях економіки України, за період з 1958 по 1991 рік та середньої заробітної плати працівників, зайнятих у галузях економіки України, за 2002 рік призвела до порушення конституційних прав громадян та недоотримання мільйонами пенсіонерів належних їм за Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» сум пенсій.

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що згідно зі статтями 40, 43 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» при визначенні розміру заробітної плати для обчислення пенсії застосовується середня заробітна плата працівників, зайнятих у галузях економіки України, за місяць та середня заробітна плата працівників, зайнятих у галузях економіки України, за календарний рік. Водночас у додатку 1 до Постанови ці показники за період з 1958 по 1991 рік включно визначені без урахування заробітної плати працівників, зайнятих у колективних сільськогосподарських підприємствах, що суперечить нормам зазначеного Закону.

Відповідно до Конституції України закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Основним Законом України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152).

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні повинно бути зазначено правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта або його окремих положень (пункт 4 частини другої статті 39).

Аналіз конституційного подання свідчить, що в ньому доволіно наведено перелік статей Конституції України і немає відповідного правового обґрунтування тверджень щодо невідповідності їм Постанови та додатка 1 до неї. Народні депутати України не конкретизують, які саме права громадян України порушені і в чому саме оспорюваний пункт Постанови та додаток 1 до неї не відповідає наведеним у конституційному поданні статтям Конституції України. Фактично порушуються питання щодо законності положень пункту 2 постанови та додатка 1 до неї, вирішення яких до повноважень Конституційного Суду України не належить (стаття 150 Конституції України, стаття 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Отже, конституційне подання не відповідає вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», тому підстав для відкриття конституційного провадження у цій справі немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 13, 39, 45, 50, 71 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо поліпшення пенсійного забезпечення громадян» від 20 листопада 2003 року № 1783 та додатка 1 до цієї постанови на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



2 листопада 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 64 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3, частини четвертої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» (суддя-доповідач Чубар А.П.).

До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3, частини четвертої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції від 22 березня 2001 року (далі — Закон) щодо можливості (сумісності) «збереження за народним депутатом України статусу судді».

Автори клопотання просять, зокрема, дати відповідь на такі запитання: чи можна вважати у контексті положень статті 78 Конституції України та статті 3 Закону несумісним збереження за народним депутатом України статусу судді без виконання повноважень судді щодо здійснення правосуддя та одержання заробітної плати судді тощо; що треба розуміти під «іншими видами діяльності» (частина третя статті 78 Конституції України), які є несумісними з депутатським мандатом, чи можна вважати такою діяльністю (і діяльністю взагалі) збереження за народним депутатом України статусу судді без виконання повноважень судді та вчинення будь-яких інших дій, які може вчиняти професійний суддя.

Автори конституційного подання вважають, що збереження за народним депутатом України статусу професійного судді є питанням забезпечення його трудових гарантій, оскільки після припинення депутатських повноважень народний депутат України, який до обрання його депутатом обіймав посаду професійного судді, має бути поновлений на цій посаді, і таке поновлення на посаді не повинно зумовлюватися необхідністю дотримання процедури призначення (обрання) професійних суддів, встановленої главою II Закону України «Про статус суддів».

Вирішуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у справі, Конституційний Суд України виходив з такого.

У тексті та назві конституційного подання йдеться про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3, частини четвертої статті 20 Закону. Проте у підписних листах, що є частиною конституційного подання, з підписами 64 народних депутатів України зазначено тільки про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 20 Закону.

Таким чином, стосовно клопотання про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3 Закону відсутній суб'єкт права на конституційне подання, що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі про офіційне тлумачення цих норм Конституції України та Закону.

Народні депутати України порушили клопотання про офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 20 Закону щодо надання народному депутату України після закінчення строку його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про складення депутатських повноважень попередньої роботи (посади) в аспекті поновлення на посаді професійного судді без дотримання процедури, встановленої главою II «Обрання суддів» Закону України «Про статус суддів».

Проте визначення порядку поновлення (призначення чи обрання) на попередню суддівську посаду громадянина після припинення його повноважень народного депутата України не може бути вирішене шляхом офіційного тлумачення зазначеного положення Закону, а є предметом законодавчого регулювання (пункт 14 частини першої статті 92 Конституції України). Отже, порушене народними депутатами України питання про офіційне тлумачення частини четвертої статті 20 Закону в аспекті, зазначеному у конституційному поданні, непідвідомче Конституційному Суду України, що відповідно до пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 64 народних депутатів України: про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 78, частини четвертої статті 81 Конституції України, пунктів 2, 4 частини першої статті 3 Закону України «Про статус народного депутата України» на підставі пункту 1 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — відсутність встановленого Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» права на конституційне подання; про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.



18 листопада 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням акціонерного товариства «Укртатнафта» про офіційне тлумачення положень пункту «а» статті 2, пункту «а» частини першої статті 3, частин третьої, четвертої статті 6 Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» від 26 грудня 1992 року № 18-92 зі змінами, внесеними згідно із Законом України «Про деякі питання оподаткування підакцизних това-

рів» від 16 листопада 1995 року № 432/95-ВР, законами України «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» від 22 березня 2001 року № 2324-III та від 13 грудня 2001 року № 2895-III (суддя-доповідач Німченко В.І.).

Суб'єкт права на конституційне звернення — акціонерне товариство «Укртатнафта» — просить дати офіційне тлумачення деяких положень Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» зі змінами і доповненнями (далі — Декрет) щодо визначення платника акцизного збору та об'єкта оподаткування.

Автор клопотання просить витлумачити положення Декрету стосовно оподаткування нафтопродуктів, вироблених в Україні із сировини замовника без переходу права власності на цю сировину, а саме:

чи встановлюється статтями 2 та 3 Декрету при сплаті акцизного збору необхідність обов'язкової наявності одразу двох складових податкових правовідносин — суб'єкта правовідносин (платника податку) та об'єкта оподаткування;

чи є об'єктом оподаткування обсяги підакцизних товарів (продукції), зокрема нафтопродуктів, вироблених в Україні із сировини (сирої нафти) замовника без переходу права власності на цю сировину, при їх відвантаженні на користь замовника переробки або за дорученням замовника переробки на користь інших отримувачів відповідно до пункту «а» частини першої статті 3 Декрету в редакції, яка діяла до внесення змін законами України від 22 березня 2001 року № 2324-III та від 13 грудня 2001 року № 2895-III;

чи повинен власник готової продукції, виготовленої з його сировини, на підставі правовідносин, які склалися до внесення змін до Декрету законами України від 22 березня 2001 року № 2324-III та від 13 грудня 2001 року № 2895-III, сплачувати акцизний збір виробнику (переробнику) не пізніше дня відвантаження готової продукції;

чи є платниками акцизного збору виробники (резиденти України) підакцизних товарів, зокрема нафтопродуктів, вироблених із сировини (сирої нафти та іншої нафтової сировини) замовника-резидента України без переходу права власності на цю сировину, до виробника, згідно з пунктом «а» статті 2 Декрету в редакції, яка діяла до внесення змін законами України від 22 березня 2001 року № 2324-III та від 13 грудня 2001 року № 2895-III;

чи поширюються норми пункту «а» статті 2 Декрету, введені Законом України від 18 листопада 1999 року № 1243-XIV, на обсяги продукції, виготовленої із сировини замовника переробки, на підставі правовідносин, що склалися до внесення цих змін, але відвантаження яких відбувалося після набрання чинності Законом України від 18 листопада 1999 року № 1243-XIV.

Необхідність в офіційному тлумаченні положень зазначених статей Декрету суб'єкт права на конституційне звернення обґрунтовує тією обставиною, що Кременчуцька об'єднана державна податкова інспекція (далі — КОДПІ) 15 вересня 2000 року прийняла рішення № 732/23-200/00152307/12012/10 про застосування та стягнення з акціонерного товариства «Укртатнафта» фінансових санкцій за невключення до обсягу відвантаженої підакцизної продукції, виготовленої із сировини замовника в грудні 1999 року та січні—лютому 2000 року, відповідно до договорів за послуги з переробки нафти.

КОДПІ виходила з того, що продукція, вироблена з нафти вітчизняного замовника без переходу на неї права власності, є давальницькою сировиною і переробник як суб'єкт господарювання зобов'язаний сплачувати акцизний збір.

Господарські суди України всіх рівнів, Верховний Суд України, розглядаючи справи за позовами про визнання недійсними подібних рішень податкових органів, керувалися тим, що термін «давальницька сировина» не повинен застосовуватися в операціях між резидентами і що договір переробки нафти за своєю природою є договором підяду, а поширення терміна «давальницька сировина» на правовідносини між будь-якими суб'єктами господарювання мали місце лише у зв'язку з прийняттям Закону України від 13 грудня 2001 року № 2895-III, згідно зі статтею 2 якого він набирає чинності з дня опублікування та поширюється на правовідносини, що виникають після набрання чинності цим Законом.

Разом з тим у справі за позовом акціонерного товариства «Укртатнафта» до КОДПІ про визнання її рішення від 15 вересня 2000 року недійсним Верховний Суд України постановою від 29 квітня 2002 року скасував судові рішення, ухвалені на користь товариства, з мотивів неправильного застосування законодавства щодо визначення об'єкта оподаткування при виготовленні продукції переробником із сировини замовника — резидента.

На думку суб'єкта права на конституційне звернення, Верховний Суд України у цьому випадку надав нормі зазначеного Закону зворотної дії в часі, що може призвести до порушення його прав майнового характеру.

Згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Зміст конституційного звернення свідчить про те, що офіційне тлумачення зумовлене необхідністю визначити, чи зобов'язаний був сплачувати акцизний збір вітчизняний переробник нафти на замовлення вітчизняного власника сировини, та з'ясувати правильність застосування терміна «давальницька сировина» між цими суб'єктами господарювання до внесення змін до Декрету законами України від 22 березня 2001 року та від 13 грудня 2001 року.

Вирішуючи це питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

22 березня 2001 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 2324-III, яким внесено зміни до Декрету і деталізовано перелік об'єктів оподаткування, до яких віднесено обсяги відвантажених підакцизних товарів (продукції), виготовлених з давальницької сировини (пункт «а» частини першої статті 3 Декрету), а до платників акцизного збору віднесено виробників підакцизних товарів на митній території України, в тому числі з давальницької сировини, по товарах (продукції), на які встановлено ставки акцизного збору в твердих сумах, а також замовників, за дорученням яких виготовляється продукція на давальницьких умовах, — по товарах, на які встановлено ставки акцизного збору у відсотках до обороту, які сплачують акцизний збір виробнику (пункт «а» статті 2 Декрету).

Змінами до Декрету — Законом України від 13 грудня 2001 року — Верховна Рада України визначила і законодавчо закріпила поняття «давальницька сировина» та «давальницькі умови», тим самим усунувши правову прогалину в податковому законодавстві щодо вживання цих термінів у господарських відносинах між резидентами.

Конституційний Суд України своєю Ухвалою від 21 березня 2002 року № 8-у/2002 відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень пункту «а» статті 2, пункту «а» частини першої статті 3, частин третьої, четвертої статті 6 Декрету Кабінету Міністрів України «Про

акцизний збір» з аналогічних питань. Конституційний Суд України виходив з того, що практика судів України щодо вирішення спорів стосовно операцій із сировиною є однозначною і відповідає на час прийняття ними рішень чинному законодавству.

Відсутність неоднозначного застосування податкового законодавства судами України та обґрунтованість на законі судової практики, за якою на час виникнення спірних відносин у 1999—2000 роках вітчизняні нафтопереробні підприємства, що здійснювали переробку нафти вітчизняного замовника без переходу права власності на нафтопродукти, не визнавалися платниками акцизного збору, а зазначена сировина розцінювалась як «матеріали замовника» за договором підряду, а не як «давальницька сировина», підтверджена повідомленнями Верховного Суду України від 31 січня 2002 року № 1-3/43, Вищого господарського суду України від 17 січня 2002 року № 0115/47 та від 15 квітня 2004 року № 01-12/636, Міністерства юстиції України від 20 лютого 2002 року № 23-15-7 та від 5 квітня 2004 року № 20-15-20.

Оскільки виникнення правовідносин між вітчизняним виробником і вітчизняним замовником, пов'язаних з переробкою нафти-сирцю, мало місце в грудні 1999 року та січні—лютому 2000 року, чинні на той час положення пункту «а» статті 2, пункту «а» частини першої статті 3 Декрету застосовувалися судами України однозначно, отже, підстав для відкриття конституційного провадження щодо офіційного тлумачення цих норм немає.

Скасування ж рішень судів нижчої ланки у двох конкретних справах з направленням їх на повторний розгляд, на які посилається автор клопотання, не свідчить про наявність неоднозначного застосування зазначених положень Декрету, оскільки спір остаточно не вирішений і при повторному розгляді справи по суті суди зобов'язані постановлявати рішення відповідно до вимог законів, нормами яких регулюються ці правовідносини та визначається обсяг прав і обов'язків сторін.

Усі інші питання, які порушуються в конституційному зверненні, не пов'язані з наявністю неоднозначного застосування законів судами України (є похідними від попередніх питань) і потребують відповіді консультативного характеру, що не входить до повноважень Конституційного Суду України.

Враховуючи викладене та керуючись частиною другою статті 147, пунктом 2 частини першої статті 150 Конституції України, статтями 38, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням акціонерного товариства «Укртатнафта» про офіційне тлумачення положень пункту «а» статті 2, пункту «а» частини першої статті 3, частин третьої, четвертої статті 6 Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» від 26 грудня 1992 року № 18-92 зі змінами, внесеними згідно з Законом України «Про деякі питання оподаткування підакцизних товарів» від 16 листопада 1995 року № 432/95-ВР, законами України «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про акцизний збір» від 22 березня 2001 року № 2324-III та від 13 грудня 2001 року № 2895-III на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



14 грудня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ш. про офіційне тлумачення окремих положень ста-



тей 3, 8, 19, 64 Конституції України, статей 51, 85, 107, 111<sup>9</sup> Господарського процесуального кодексу України (суддя-доповідач Євграфов П.Б.).

Громадянин Ш. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення окремих положень статей 3, 8, 19, 64 Конституції України та статей 51, 85, 107, 111<sup>9</sup> Господарського процесуального кодексу України (далі — Кодекс), оскільки, на його думку, має місце неоднозначне застосування судами наведених норм.

Із матеріалів справи вбачається, що 4 серпня 2003 року громадянин Ш. як акціонер ВАТ «Дормашина» (м. Миколаїв) звернувся до Вищого господарського суду України з касаційною скаргою на ухвалу господарського суду Миколаївської області про затвердження плану санації цього товариства від 20 травня 2003 року (справа № 5/245), а також на дії керуючого санацією Компанійця О.М. та інвестора — набувача майна ВАТ «Дормашина» — ТОВ «Аврора і К». Одеський апеляційний господарський суд постановою від 4 липня 2003 року залишив без змін ухвалу господарського суду Миколаївської області, яка відповідно до частини четвертої статті 85 Кодексу набрала законної сили.

Суддя господарського суду Миколаївської області Міщенко В.І., посилаючись на статтю 1 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 року № 2343-XII в редакції Закону України від 30 червня 1999 року № 784-XIV (далі — Закон), повідомив громадянина Ш. (лист від 21 липня 2003 року № 21143/1), що він не є стороною (учасником) провадження у справі про банкрутство ВАТ «Дормашина», а тому згідно зі статтею 22 Господарського процесуального кодексу України не має права ознайомитися з матеріалами цієї справи. По суті, аналогічне роз'яснення надано громадянину Ш. головою цього ж суду Фроловим В.Д. (лист від 23 липня 2003 року № 2490/1).

Вищий господарський суд України ухвалою від 27 серпня 2003 року повернув скаргу громадянина Ш., оскільки вона надійшла після закінчення процесуального строку, встановленого для її подання статтею 110 Кодексу, та без клопотання про його поновлення. Суд також визначив, що оскарженню підлягає не ухвала господарського суду Миколаївської області, а постанова Одеського апеляційного господарського суду від 4 липня 2003 року.

Колегія суддів Верховного Суду України, керуючись статтями 111<sup>5</sup>, 111<sup>17</sup> Кодексу, ухвалою від 20 листопада 2003 року відмовила громадянину Ш. у порушенні провадження з перегляду в касаційному порядку ухвали Вищого господарського суду України від 27 серпня 2003 року у справі № 5/245.

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Проте фактів неоднозначного застосування судами України зазначених положень Конституції України та Кодексу у конституційному зверненні не наведено. Громадянин Ш. висловлює своє бачення цих положень Основного Закону України та Кодексу і незгоду з рішеннями судів загальної юрисдикції у справі № 5/245 про затвердження плану санації ВАТ «Дормашина». У зв'язку з цим він порушує перед Конституційним Судом України питання щодо перевірки їх на відповідність Конституції України.

Крім того, до конституційного звернення не додано ухвалу господарського суду Миколаївської області від 20 травня 2003 року у справі № 5/245 та постанову Одеського апеляційного господарського суду у цій справі, чим

порушено вимоги пункту 5 частини другої, частини третьої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ш. про офіційне тлумачення окремих положень статей 3, 8, 19, 64 Конституції України, статей 51, 85, 107, 111<sup>9</sup> Господарського процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



15 грудня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Національної академії наук України, Академії медичних наук України, Української академії аграрних наук, Академії педагогічних наук України, Академії правових наук України, Академії мистецтв України про офіційне тлумачення положень підпункту 4.2.1 пункту 4.2 статті 4 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» у частині включення до складу загального місячного оподаткованого доходу довічної плати за звання дійсного члена (академіка), члена-кореспондента Національної академії наук України та галузевих академій наук України (суддя-доповідач — Ткачук П.М.).

Національна академія наук України, Академія медичних наук України, Українська академія аграрних наук, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень підпункту 4.2.1 пункту 4.2 статті 4 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» (далі — Закон) у частині включення до складу загального місячного оподаткованого доходу довічної плати за звання дійсного члена (академіка), члена-кореспондента Національної академії наук України та галузевих академій наук України.

На думку суб'єкта права на конституційне звернення, необхідність в офіційному тлумаченні зумовлена неоднозначним застосуванням оспорюваних положень Закону органами державної влади, що призводить до порушення конституційних прав громадян, які мають звання дійсних членів (академіків), членів-кореспондентів Національної академії наук України та галузевих академій наук України.

Так, Державна податкова адміністрація України вважає, що довічна плата за звання дійсного члена (академіка), члена-кореспондента Національної академії наук України та галузевих академій наук України охоплюється поняттям «заробітна плата», використаним у Законі, а отже, включається до складу загального місячного оподаткованого доходу відповідно до підпункту 4.2.1 пункту 4.2 статті 4 Закону і підлягає кінцевому оподаткуванню при її виплаті за ставкою, встановленою пунктом 7.1 статті 7 Закону (до 31 грудня 2006 року в Україні діє ставка 13 відсотків). Відтак, склалася відповідна правозастосовна практика, згідно з якою з довічної плати за звання дійсного члена (академіка), члена-кореспондента Національної академії наук України та галузевих академій наук України відраховується 13 відсотків податку.

Протилежної точки зору дотримуються Міністерство юстиції України та Міністерство освіти і науки України. На їх думку, така довічна плата не може бути віднесена до складу доходів у вигляді заробітної плати, інших виплат та винагород, нарахованих (виплачених) платнику податку відповідно до умов трудового або цивільно-правового договору, оподаткування яких передбачено підпунктом 4.2.1 пункту 4.2 статті 4 Закону. Тому оподаткування сум довічної плати на підставі зазначеного положення Закону податком з доходів фізичних осіб здійснюється безпідставно. Крім того, у листі Міністерства освіти і науки України від 18 грудня 2003 року №1/12-5108 наголошується, що зазначена виплата за своєю правовою і соціально-економічною природою взагалі не може бути кваліфікована як дохід, який оподатковується відповідно до Закону, з неї не нараховуються внески до пенсійного та інших фондів, суми довічної плати не враховуються також при обчисленні середньої заробітної плати вченого у разі визначення відповідної пенсії.

На засіданні Першої колегії суддів Конституційного Суду України питання про відкриття чи про відмову у відкритті конституційного провадження у справі не вирішено.

Розглядаючи зазначене конституційне звернення, Конституційний Суд України виходить з такого.

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

У матеріалах, надісланих до Конституційного Суду України, немає даних щодо неоднозначного застосування судами України, іншими органами державної влади положень підпункту 4.2.1 пункту 4.2 статті 4 Закону за зверненням дійсних членів (академіків), членів-кореспондентів Національної академії наук України та галузевих академій наук України.

Листи Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України, на які посилається суб'єкт права на конституційне звернення, містять лише позицію цих органів. Зазначені міністерства не наділені повноваженнями вирішувати питання щодо оподаткування довічної плати за звання дійсного члена (академіка), члена-кореспондента Національної академії наук України та галузевих академій наук України, а відтак, не можуть впливати на правозастосовну практику.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 42, 45, 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Національної академії наук України, Академії медичних наук України, Української академії аграрних наук, Академії педагогічних наук України, Академії правових наук України, Академії мистецтв України про офіційне тлумачення положень підпункту 4.2.1 пункту 4.2 статті 4 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» у частині включення до складу загального місячного оподаткованого доходу довічної плати за звання дійсного члена (академіка), члена-кореспондента Національної академії наук України та галузевих академій наук України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



15 грудня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянина Н. про офіційне тлумачення положень частини п'ятої статті 124 Конституції України, частини першої статті 1, статей 3, 5, 8, частини першої статті 14, частини другої статті 16, статті 99, частин першої, третьої статті 133, статей 135, 145, частини другої статті 198, статей 199, 212, 216, частини першої статті 231, статей 289, 299, 301, 305, 310, 311, 312, 319, 329, 347, назви глави 41 «Касаційне провадження» Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, положень частини першої статті 122 Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, частини першої статті 440<sup>1</sup>, частини першої статті 456 Цивільного кодексу Української РСР, пункту 2 частини другої статті 29, пункту 2 частини третьої статті 53 Закону України «Про судоустрій України», статей 42, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», статей 10, 11, 12 Закону України «Про охорону праці», частин четвертої, п'ятої статті 13 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», статті 42, назви і частини третьої статті 43, назви і частини другої статті 51, частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб», Указу Президента України «Про умови грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу та оплати праці працівників органів внутрішніх справ» від 4 жовтня 1996 року № 926 (зі змінами), а також щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 5, 347 Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, статті 122 Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» від 21 листопада 2002 року, Указу Президента України «Про умови грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу та оплати праці працівників органів внутрішніх справ» від 4 жовтня 1996 року № 926 (зі змінами), постанов Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу» від 11 грудня 1992 року № 695, «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Кабінету Міністрів України» від 18 лютого 1997 року № 177, «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 11 липня 2001 року № 807, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженого постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 року № 114 (суддя-доповідач Чубар А.П.).

Громадянин Н. надіслав до Конституційного Суду України три конституційних звернення та десять листів, названих як доповнення і зміни до них, про офіційне тлумачення зазначених раніше положень статей Конституції України та законів України. У клопотаннях йдеться про факти, як вважає автор, «сумнівного розгляду» цивільних справ за його позовами в судах загальної юрисдикції «з ознаками недбалого виконання службових обов'язків суддями» і заявляються вимоги «надати об'єктивний висновок щодо забезпечення органами законодавчої і виконавчої влади конституційних прав на отримання належної пенсії» та відповідь на питання «були чи не були при цьому порушені або обмежені ними його конституційні права та інтереси». Крім того, суб'єкт права на конституційне звернення оскаржує відповіді, надані йому Міністерством внутрішніх справ України, висловлюючи свої міркування щодо їх змісту, і фактично пропонує Конституційному Суду України прокоментувати сформульовану ним думку.

Секретаріатом Конституційного Суду України громадянину Н. було надіслано декілька відповідей з аргументованим висновком про невідповідність його клопотань вимогам, встановленим Законом України «Про Конституційний Суд України».

З матеріалів справи вбачається, що судами загальної юрисдикції, до яких звертався громадянин Н., було відмовлено у задоволенні його чотирьох позовів: про поновлення на роботі, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди; про визнання недійсними державної реєстрації дочірнього підприємства «Комерційна компанія», управлінських рішень, штатного розпису, визнання неналежним і незаконним власником, відшкодування моральної шкоди; про стягнення боргу; про відшкодування матеріальної та моральної шкоди Міністерством внутрішніх справ України.

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

За конституційним зверненням Конституційний Суд України дає офіційне тлумачення тільки тих положень Конституції України та законів України, які застосовані або підлягають застосуванню щодо суб'єкта права на конституційне звернення, і таке застосування, на думку зазначеного суб'єкта, призвело або може призвести до порушення його конституційних прав і свобод. Суб'єкт права на конституційне звернення повинен вказати на конкретні факти, які свідчили б про це.

У конституційних зверненнях та змінах і доповненнях до них не наведено обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень статті 124 Конституції України, статей 1, 3, 5, 8, 14, 16, 99, 135, 198, 199, 212, 216, 231, 289, 299, 301, 319, 347, назви глави 41 «Касаційне провадження» чинного Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, положень статті 122 Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, статей 29, 53 Закону України «Про судоустрій України», статей 42, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», статті 456 Цивільного кодексу Української РСР, статті 13 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», статей 42, 43, 51, 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб». Також не доведено, що ці норми застосовувались судами України, іншими органами державної влади і це призвело або може призвести до порушення конституційних прав і свобод громадянина Н.

Не підтверджують цього факту і долучені копії рішень військових місцевих судів Київського та Дарницького гарнізонів від 20 серпня 2004 року і 28 квітня 2004 року, Чорнобаївського районного суду Черкаської області від 31 жовтня 2002 року, витяг з ухвали судової колегії в цивільних справах Верховного Суду України від 12 квітня 2000 року, постанова президії Київського обласного суду від 16 червня 1999 року, оскільки стосуються інших правовідносин і відповідно мають різні правові підстави для відшкодування матеріальної та моральної шкоди.

Щодо офіційного тлумачення застосованих судами загальної юрисдикції положень статті 440<sup>1</sup> Цивільного кодексу Української РСР, статей 133, 145, 305, 310, 311, 312, 329 чинного Цивільного процесуального кодексу України, статей 10, 11, 12 Закону України «Про охорону праці», та долучені до

конституційних звернень копії рішень судів загальної юрисдикції свідчать про однозначне застосування судами цих положень.

Виходячи з того, що конституційні звернення (зі змінами і доповненнями) про офіційне тлумачення зазначених у них положень Конституції України та законів України не відповідають вимогам пункту 4 частини другої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України», у відкритті конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянина Н. у цій частині треба відмовити згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Що стосується конституційних звернень в частині клопотання про офіційне тлумачення Указу Президента України «Про умови грошового забезпечення осіб рядового, начальницького складу та оплати праці працівників органів внутрішніх справ» від 4 жовтня 1996 року № 926 (зі змінами), то Конституційний Суд України відповідно до статті 150 Конституції України, пункту 4 статті 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» дає офіційне тлумачення тільки Конституції України та законів України і не уповноважений тлумачити підзаконні нормативно-правові акти.

Отже, порушене у конституційних зверненнях питання про офіційне тлумачення Указу Президента України невідомче Конституційному Суду України. Тому згідно з пунктом 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» у відкритті конституційного провадження у справі і в цій частині необхідно відмовити.

Суб'єкт права на конституційне звернення водночас порушив питання про відповідність Конституції України (статтям 3, 9, 19, 22, 46, 55, 56, 64, 68, 129) та Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року (статтям 1, 6, 17, 35) окремих положень статей 5, 347 чинного Цивільного процесуального кодексу України, статті 122 Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» від 21 листопада 2002 року (в частині втрати чинності статтями 11, 12 у попередній редакції), Указу Президента України «Про умови грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу та оплати праці працівників органів внутрішніх справ» від 4 жовтня 1996 року № 926 (зі змінами, внесеними Указом Президента України від 31 серпня 2001 року № 771), постанов Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу» від 11 грудня 1992 року № 695, «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Кабінету Міністрів України» від 18 лютого 1997 року № 177, «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 11 липня 2001 року № 807 (у частині визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 23 червня 1993 року № 472), Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженого постановою Кабінету Міністрів Української РСР 29 липня 1991 року № 114, а також рішення Святошинського районного суду міста Києва від 28 травня 2002 року за позовом громадянина Н. до Міністерства внутрішніх справ України про відшкодування матеріальної та моральної шкоди.

Проте згідно зі статтею 150 Конституції України, статтею 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» громадяни не є суб'єктами права на конституційне подання з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів України та інших нормативно-правових актів, а порушені автором конституційних звернень питання щодо відповідності законів України та інших нормативно-правових актів Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року та щодо конституційності рішен-

ня суду загальної юрисдикції не належать до повноважень Конституційного Суду України (статті 147, 150 Конституції України, статті 13, 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Отже, на підставі пунктів 1, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» треба відмовити у відкритті конституційного провадження у справі в цій частині.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 14, 40, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянина Н. про офіційне тлумачення положення статті 124 Конституції України, окремих положень Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, Цивільного кодексу Української РСР, законів України «Про судоустрій України», «Про Конституційний Суд України», «Про охорону праці», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб», Указу Президента України «Про умови грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу та оплати праці працівників органів внутрішніх справ» від 4 жовтня 1996 року № 926 (зі змінами), а також щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» від 21 листопада 2002 року, Указу Президента України «Про умови грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу та оплати праці працівників органів внутрішніх справ» від 4 жовтня 1996 року № 926 (зі змінами), постанов Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо соціального захисту військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу» від 11 грудня 1992 року № 695, «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Кабінету Міністрів України» від 18 лютого 1997 року № 177, «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 11 липня 2001 року № 807, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженого постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 року № 114, на підставі пунктів 1, 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — відсутність встановленого Конституцією України, цим Законом права на конституційне подання, невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України», невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних зверненнях.



15 грудня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Д. про офіційне тлумачення положень статей 3, 8, 13, 19, 22, 24, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 55, 56, 57, 59, 60, 64, 68, 82, 88, 94, 102, 106, 116, 117, 124, 150, 153 Конституції України (далі — положення Конституції України), окремих положень ряду статей Цивільного кодексу України, Кримінального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, положень низки законів України (далі — закони України), актів Президи-

дента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади (далі — підзаконні акти) (суддя-доповідач — Скомороха В. Є.).

Необхідність в офіційному тлумаченні громадянин Д. обґрунтовує тим, що положення законів України і підзаконних актів щодо ціноутворення та оплати житлово-комунальних послуг, соціального і пенсійного забезпечення суперечать нормам Конституції України і порушують його конституційні права на соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, судовий захист.

Неоднозначним застосуванням положень Конституції України суб'єкт права на конституційне звернення вважає прийняття Верховною Радою України законів України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади — підзаконних актів, які регулюють відносини у сфері житлово-комунального обслуговування населення. На думку громадянина Д., положення законів України, підзаконних актів щодо встановлення цін і тарифів на послуги електрозв'язку, водопостачання, спожиті газ та електроенергію суперечать Конституції України, а підзаконні акти не відповідають законам України.

Вважаючи акти Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, а також вимоги комунальних підприємств м. Харкова щодо оплати наданих житлово-комунальних послуг незаконними, громадянин Д. звертався до Київського районного суду м. Харкова з позовами до Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств м. Харкова про відшкодування моральної шкоди. Ухвалами Київського районного суду м. Харкова всі позови були залишені без розгляду відповідно до статей 132, 139 Цивільного процесуального кодексу України. Скарги автора звернення неодноразово розглядалися різними судовими інстанціями.

Не погодившись з результатами розгляду своєї скарги Верховним Судом України, громадянин Д. звернувся до Вищої ради юстиції. Розглянувши скаргу, Вища рада юстиції не виявила порушення законодавства України при розгляді касаційної скарги громадянина Д. у Верховному Суді України, про що повідомила скаржника.

Зміст доданих до конституційного звернення ухвал Верховного Суду України, апеляційного суду Харківської області, районних судів м. Харкова, повідомлення Вищої ради юстиції свідчить про відсутність неоднозначного застосування судами, іншими органами державної влади положень Конституції України та законів України, яке могло призвести або призвело до порушення конституційних прав і свобод суб'єкта права на конституційне звернення.

Аналіз конституційного звернення та доданих до нього матеріалів свідчить, що обґрунтування громадянином Д. необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України, законів України та підзаконних актів з посиланням на невідповідність Конституції України цих законів України та підзаконних актів не відповідає вимогам статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У конституційному зверненні не наведено обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України та законів України, які застосовувалися чи підлягали застосуванню судами України, іншими органами державної влади щодо громадянина Д., що призвело або може призвести до порушення його конституційних прав і свобод.

Офіційне тлумачення актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, а також відповідність цих актів законам України не належить до повноважень Конституційного Суду України.



Конституційне звернення громадянина Д. не відповідає статтям 147, 150 Конституції України, статтям 42, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Д. про офіційне тлумачення положень низки статей Конституції України, законів України та підзаконних актів на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України», невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



15 грудня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянина С. про офіційне тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України та статті 237 Кримінально-процесуального кодексу України (суддя-доповідач Мироненко О.М.).

Громадянин С. звернувся до Конституційного Суду України з клопотаннями дати офіційне тлумачення статті 237 Кримінально-процесуального кодексу України (далі — Кодекс) та «оцінку застосуванню» цієї статті апеляційним судом Сумської області, а також роз'яснення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України та зазначеної статті Кодексу, а саме: чи є ця стаття «перешкодою для реалізації прав громадян на апеляційне оскарження рішень судів нижчого рівня».

Свої звернення громадянин С. обґрунтовує неправильним тлумаченням статті 237 Кодексу апеляційним судом Сумської області, наявністю неоднозначного застосування судами загальної юрисдикції вказаних положень Конституції України, Кодексу, а також інших актів, що регламентують право громадян на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень. На думку автора конституційних звернень, це призвело до порушення його права на апеляційне і касаційне оскарження судових рішень, яке передбачено Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини та основних свобод, ратифікованою Україною 17 липня 1997 року.

Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження, Конституційний Суд України виходить з такого.

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування їх положень судами України, іншими органами державної влади.

Аналіз звернень та доданих до них судових рішень (постанова місцевого суду Шосткинського району Сумської області від 7 вересня 2001 року, ухвала апеляційного суду Сумської області від 2 жовтня 2001 року, лист Верховного Суду України від 18 квітня 2002 року), а також постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та продовження строків тримання під вартою на стадіях дізнання і досудового слідства» від 25 квітня 2003 року № 4, на яку посилається суб'єкт права на конституційне звернення, свідчить про відсутність неоднозначного застосування судами України положень статті 237 Кодексу та взагалі про будь-яке застосування ними поло-

жень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, а отже, й про відсутність обґрунтування необхідності в офіційній інтерпретації зазначених положень.

У конституційних зверненнях, по суті, йдеться про розв'язання питання щодо правильності та законності рішень судів загальної юрисдикції на підставі особистої незгоди з ними суб'єкта права на конституційне звернення та порушується питання конституційності положень статті 237 Кодексу. Відповідно до статті 150 Конституції України, статей 13, 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» питання правильності та законності судових рішень не належить до повноважень Конституційного Суду України, а щодо конституційності статті 237 Кодексу — не може бути порушене громадянином України, оскільки є предметом лише конституційного подання, суб'єктом права на яке згідно зі статтею 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Виходячи з викладеного та керуючись частиною другою статті 147, статтею 150 Конституції України, статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянина С. про офіційне тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України та статті 237 Кримінально-процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційних звернень вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



24 березня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, шостої, восьмої, дванадцятої, сімнадцятої статті 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 року № 1977-ХІІ зі змінами (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 12, ст. 165; 1999 р., № 2—3, ст. 20; 2000 р., № 28, ст. 223) (суддя-доповідач Малинникова Л.Ф.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 45 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати положення частин першої, шостої, восьмої, дванадцятої, сімнадцятої статті 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (далі — Закон) такими, що не відповідають положенням статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України.

У конституційному поданні народні депутати України, посилаючись на визначення у Законі термінів «науковий працівник» та «науково-педагогічний працівник», стверджують, що правовий статус наукових працівників «пов'язаний з певним родом їх діяльності, яка здійснюється на професійній основі та не залежить від форм власності» підприємства, установи, організації. Проте, як вони вважають, відповідно до зазначених положень Закону «держава надає певні привілеї науковим (науково-педагогічним) працівникам державних підприємств, установ, організацій порівняно з аналогічними науковими (науково-педагогічними) працівниками підприємств, установ, організацій недержавної форми власності», що не відповідає прин-

ципам рівності конституційних прав і свобод людини, закріплених у статтях 21, 24 Конституції України.

Під час підготовки справи до розгляду набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 20 листопада 2003 року № 1316-IV (Офіційний вісник України, 2003 р., № 50, ст. 2609) (далі — Закон (2004)).

Законом (2004) статтю 24 викладено у новій редакції, зокрема, оспорювані у конституційному поданні народних депутатів України положення частин першої, шостої, восьмої, дванадцятої, сімнадцятої цієї статті.

Встановлено, що положення статті 24 у редакції Закону (2004) детальніше регламентують питання соціального захисту та пенсійного забезпечення наукових працівників (стаття 24 у новій редакції містить тридцять дві частини на відміну від попередньої редакції цієї ж статті, що мала двадцять одну частину). Такі зміни, зокрема, пов'язані з набранням чинності 1 січня 2004 року Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV.

Аналізуючи за змістом оспорювані положення та їх нову редакцію, Конституційний Суд України дійшов висновку, що законодавець, змінюючи редакцію частин першої, восьмої, дванадцятої статті 24 Закону, відтворив ці положення відповідно у частинах першій, сімнадцятій, двадцять першій статті 24 Закону (2004), але вилучивши слова «на державних підприємствах, в установах, організаціях», поширивши тим самим її дію щодо права на пенсію наукових працівників, які працювали (працюють) у недержавній сфері.

Інші оспорювані положення статті 24 Закону (частини шоста, сімнадцята) певною мірою відтворено відповідно у частинах п'ятій, двадцять сьомій статті 24 Закону (2004) з викладенням їх в іншій редакції та деякими змінами по суті. Зокрема, у частині п'ятій (нова редакція) дещо розширено джерело фінансування різниці між сумою пенсії, призначеної науковим працівникам за Законом, та розміром пенсії, призначеної їм за іншими законодавчими актами, за рахунок державного бюджету для державних небюджетних установ. Стосовно наукових працівників недержавних наукових установ, організацій та вищих навчальних закладів III—IV рівнів акредитації, як і раніше, фінансування цієї різниці між сумами вищезазначених пенсій передбачено за рахунок коштів цих установ, організацій та закладів.

Що стосується частини двадцять сьомої статті 24 Закону (2004), у якій відтворено положення частини сімнадцятої статті 24 Закону про зарахування стажу наукової роботи на державних підприємствах, в установах, організаціях до стажу державної служби і, навпаки, зарахування попереднього стажу державної служби до стажу наукової роботи, то в ній додатково зазначається, що зарахування відповідного стажу здійснюється незалежно від наявності перерв у роботі.

Конституційний Суд України виходить з того, що у зв'язку з прийняттям Закону (2004), яким стаття 24 Закону викладена у новій редакції, у тому числі істотно змінено і доповнено оспорювані у конституційному поданні положення частин першої, шостої, восьмої, дванадцятої, сімнадцятої цієї статті, ці положення у попередній редакції втратили чинність.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтею 39, пунктами 2, 3 статті 45, статтею 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, шостої, восьмої, дванадцятої, сімнадцятої статті 24 Закону

України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 року № 1977-ХІІ зі змінами (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 12, ст. 165; 1999 р., № 2—3, ст. 20; 2000 р., № 28, ст. 223) на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».



22 червня 2004 року Конституційний Суд України розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачєвого Закарпатської області» від 25 грудня 2003 року № 1486 (Урядовий кур'єр, 2003 р., 30 грудня) (суддя-доповідач Костицький М.В.).

Цим Указом Президент України «у зв'язку з необхідністю вжиття заходів щодо забезпечення конституційних прав жителів міста Мукачєвого, керуючись статтею 102 Конституції України» призначив виконуючого обов'язки Мукачєвського міського голови на період до обрання міського голови в установленому законом порядку.

Суб'єкти права на конституційне подання вважають, що оскільки Конституція України не наділяє Президента України жодними повноваженнями щодо органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, то, видаючи Указ, він вийшов за межі конституційно окреслених повноважень. Отже, на їх думку, Указ є таким, що не відповідає Конституції України.

У процесі підготовки справи до розгляду на пленарному засіданні Конституційний Суд України отримав письмовий виклад позицій Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Асоціації міст України, Української асоціації місцевих і регіональних влад, Асоціації демократичного розвитку і самоврядування України, а також фахівців Національного університету «Острозька академія», Національного університету внутрішніх справ, Академії муніципального управління, Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України, юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, економіко-правового факультету Одеського національного університету імені І.І. Мечникова та голови Печерської районної у місті Києві ради.

Президент України вважає, що «правових чи інших підстав для оцінок та висновків, які містяться у конституційних поданнях народних депутатів України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, немає. Дії Президента України за особливих умов, які склалися, у повній відповідності з Основним Законом України, виходячи з конституційних повноважень глави держави, призвели до реального утвердження прав громадян, гарантування місцевого самоврядування, а не до їх порушення, як помилково зазначається у поданих документах».

Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, розглянувши лист Конституційного Суду України на ім'я Голови Верховної Ради України, дійшов висновку, що Указ є таким, що грубо порушує Конституцію та закони України, позбавляє територіальну громаду міста Мукачєвого Закарпатської області права на місцеве самоврядування, оскільки ні Конституція України, ні закони України не передбачають права Президента України втручатися в діяльність органів місцевого

самоврядування, зокрема достроково припиняти повноваження посадових осіб місцевого самоврядування, запроваджувати додаткові інститути в його системі, здійснювати призначення на виборні посади місцевого самоврядування.

Позиція Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України полягає в тому, що оскільки законодавство України має прогалини (зокрема, не передбачено порядку дострокового припинення повноважень міського голови у разі визнання результатів голосування та підсумків виборів недійсними, не визначено, хто у таких випадках повинен виконувати обов'язки міського голови до його обрання у встановленому законом порядку та який орган призначає таку особу), то Президент України як глава держави і гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (стаття 102 Конституції України) зобов'язаний забезпечувати реальність конституційних положень, стабільність установленого конституційного ладу, безперешкодне здійснення прав і свобод людини і громадянина, дотримання стабільності, громадянського миру та взаєморозуміння в суспільстві.

У висновках, підписаних керівними особами громадських організацій України, пов'язаних з діяльністю органів місцевого самоврядування, зазначається, що Указ порушує принцип організаційної самостійності суб'єктів місцевого самоврядування, а також суперечить статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Фахівці вищих навчальних закладів та наукових юридичних установ неоднозначні в оцінці положень Указу. Одні стверджують, що Указ сприяв реальному забезпеченню конституційної законності, гарантуванню прав і свобод жителів м. Мукачєвого, другі, — що положення Указу не відповідають положенням Конституції України. Треті підкреслюють, що питання призначення виконуючого обов'язки сільського, селищного, міського голови Конституцією та законами України не врегульоване.

Разом з тим більшість фахівців, які надали висновки щодо порушених у конституційних поданнях питань, вважають, що у разі дострокового припинення повноважень міського голови його обов'язки тимчасово може виконувати заступник голови або секретар ради.

Дослідження матеріалів справи свідчить про наявність спору щодо повноважень Президента України призначати виконуючих обов'язки міських голів на період до їх обрання у встановленому законом порядку, що згідно зі статтею 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для конституційного подання, а отже, для розгляду справи в Конституційному Суді України.

У період підготовки матеріалів справи до розгляду на пленарному засіданні Конституційного Суду України Президент України видав Указ «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 25 грудня 2003 року № 1486» (Урядовий кур'єр, 2004 р., 23 квітня), в якому, зокрема, зазначається, що «у зв'язку з проведенням виборів Мукачєвського міського голови визнати таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 25 грудня 2003 року № 1486 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачєвого Закарпатської області».

За змістом статей 150, 152 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності лише чинних актів органів, визначених у пункті 1 частини першої статті 150 Основного Закону України. Зокрема, у Рішенні Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп (справа щодо прописки) Конституційний Суд України установив, що «юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на чинні нормативно-правові акти».

Оскільки оспорюваний Указ втратив чинність, конституційне провадження у справі щодо його відповідності Конституції України підлягає припиненню на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних поданнях.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачєвого Закарпатської області» у зв'язку з втратою чинності зазначеного Указу.



11 листопада 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» (суддя-доповідач — Ткачук П.М.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційним Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» (далі — Закон).

У конституційному поданні зазначається, що Законом України «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 рік» від 26 грудня 2002 року зі змінами від 22 травня 2003 року мінімальна заробітна плата з 1 грудня 2003 року була встановлена в розмірі 237 гривень на місяць. 25 листопада 2003 року Верховна Рада України прийняла Закон, яким з 1 грудня 2003 року встановила мінімальну заробітну плату в розмірі 205 гривень на місяць.

Народні депутати України вважають, що відбулося зменшення розміру мінімальної заробітної плати з 237 до 205 гривень на місяць, і це, на їхню думку, призвело до звуження «обсягу конституційного права людини і громадянина на заробітну плату», що суперечить вимогам частини третьої статті 22 Конституції України.

Президент України у листі до Конституційного Суду України вказує на необґрунтованість твердження народних депутатів України щодо неконституційності Закону. Він вважає, що встановлення нового розміру мінімальної заробітної плати відповідно до рівня розвитку, ефективності, конкурентоспроможності економіки України не є звуженням обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина. Регулювання оплати праці згідно зі статтею 8 Закону України «Про оплату праці» держава здійснює не лише шляхом встановлення розміру мінімальної заробітної плати, а й шляхом оподаткування доходів працівників.

Прем'єр-міністр України у своєму поясненні звертає увагу на те, що частиною четвертою статті 43 Основного Закону України встановлено право кожного на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. З 1 грудня 2003 року, зазначає він, Законом змінено розмір мінімальної заробітної

плати, тобто розмір, нижче за який у відповідному бюджетному періоді не може оплачуватися місячна, погодинна норма праці.

Міністерство праці та соціальної політики України також вважає, що Верховна Рада України, прийнявши Закон, не порушила частини третьої статті 22 Конституції України щодо звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці стверджує, що не можна вести мову про неконституційність Закону, оскільки на момент його прийняття норма Закону України «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 рік» ще не була введена в дію.

У листі Федерації професійних спілок України підкреслюється, що Закон не сприяє забезпеченню права громадян на достатній життєвий рівень, передбаченого статтею 48 Конституції України.

Висновки фахівців Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Львівського національного університету імені Івана Франка, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Академії праці й соціальних відносин Федерації професійних спілок України зводяться до того, що право на мінімальну заробітну плату є конституційним і має свій обсяг, визначений через певну величину. Положення чинного законодавства, на їхню думку, надають можливість тільки підвищувати мінімальну заробітну плату, зменшення її розміру треба вважати звуженням обсягу встановленого статтею 43 Конституції України права на заробітну плату.

На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання, Президента України, Кабінету Міністрів України та Федерації професійних спілок України підтримали позиції відповідних органів та організацій.

Під час розгляду справи у Конституційному Суді України 17 червня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік», яким внесла зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік». Згідно з внесеними змінами з 1 вересня 2004 року в Україні встановлюється мінімальна заробітна плата у розмірі 237 гривень на місяць, а також з цієї ж дати відновлюються міжпосадові (міжкваліфікаційні) співвідношення в оплаті праці працівників бюджетної сфери виходячи із зазначеного розміру мінімальної заробітної плати.

Таким чином, питання, яке було предметом конституційного подання, законодавчо врегульовано. Враховуючи це, Конституційний Суд України вважає необхідним припинити конституційне провадження у справі.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45, статтею 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік».

---

## ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

---

### КОНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ

**В. Шаповал,**

доктор юридичних наук, професор

(Заключення)

Як зазначалося, до головних ознак представницького органу влади віднесено не лише формування шляхом загальних і, звичайно, прямих виборів (виборність), а й колегіальність. Разом з тим колегіальний характер притаманний організації та діяльності різних, не тільки представницьких, державних органів, зокрема уряду. На засадах колегіальності функціонують керівні органи політичних партій та інших організацій у «недержавній» сфері суспільного буття. У свою чергу, наслідком колегіальності може бути ухвалення рішень за правилом (правилами) більшості, тобто на основі підтримки визначеної кількості членів відповідних органів, яка й становить більшість. За правилом більшості також визначають результати виборів і референдуму, які є основними формами безпосередньої демократії. Згідно зі статтею 6 Конституції Чехії «в основу політичних рішень покладено волю більшості, виражену вільним голосуванням». Таке трактування правила більшості іманентне демократичній державі.

У теорії і практиці конституціоналізму визнано категорії простої, відносної, абсолютної і кваліфікованої більшості, кожна з яких має змістові особливості. Поняття простої більшості було сформульоване в ХІХ столітті, що нерідко характеризується як «золотий вік парламентаризму». Проста більшість щодо роботи представницького органу влади — це кількість членів цього органу, менша, ніж більшість від його загального чисельного складу, але достатня для ухвалення багатьох рішень. Відповідна більшість пов'язана з кількістю членів представницького органу, що беруть участь (голосують) у засіданні, на якому ухвалюється рішення, і зумовлена наявністю кворуму. У мінімальному вимірі просту більшість становить половина плюс один від числа членів представницького органу, яке становить кворум. Максимально такою більшістю є половина від загального складу представницького органу. В Грузії та Македонії конституційно застережено, що більшість, на основі якої ухвалюються парламентські рішення, не може бути менша за третину, а в Туреччині — за чверть плюс один від загального складу парламенту.

Кворум — це число членів представницького органу, участь яких у засіданні є необхідною, зокрема, для ухвалення рішень. В основних законах кворум у парламенті звичайно визначений як половина або половина плюс один від загальної кількості депутатів. Нерідко він дорівнює третині



(Австралія, Гана, Кіпр, Туреччина, Чехія, Японія тощо) чи навіть меншій частині (Великобританія та ряд її колишніх колоніальних володінь) складу парламенту (його окремої палати). А, наприклад, в Ірані, Ліхтенштейні, Казахстані та Таджикистані кворум конституйовано у дві третини. При цьому для ухвалення різних рішень можуть передбачатися різні за числом кворуми. Зокрема, в Австрії кворум у кожній палаті парламенту для прийняття конституційних законів становить половину, а так званих звичайних законів — третину її складу. У Південно-Африканській Республіці рішення щодо прийняття законів потребують кворуму у половину, а інші — у третину складу кожної з палат. За будь-яких умов, правило простої більшості означає, що тих, хто голосував за рішення, має бути більше за тих, хто при голосуванні його не підтримав.

Це правило застосовується і для визначення результатів виборів та референдуму. Воно насамперед співвіднесене з мажоритарною виборчою системою. Різновид цієї системи, за якою обраним вважається кандидат, підтриманий більшістю голосуючих, характеризують як систему абсолютної більшості. Відповідна більшість є абсолютною при її вирахуванні від кількості учасників голосування на конкретних виборах, але простою у вимірі кількості включених до списку виборців. У такий самий спосіб звичайно ухвалюють рішення на референдумі. Проте в деяких випадках визначається мінімальна кількість громадян, голоси яких мають забезпечити ухвалення референдного рішення. Наприклад, у Вірменії рішення на конституційному референдумі вважається ухваленим, якщо його підтримала більшість учасників голосування, яка водночас становить не менше третини включених до списку виборців.

Самі вибори і референдум визнаються такими, що відбулися, за умови участі в них визначеної кількості громадян, які мають право голосу. Для виборів це може бути половина або менше включених до списку виборців. При цьому закон нерідко не фіксує мінімальну кількість виборців, голосування яких зумовлює дійсність виборів. За відповідних умов вибори фактично будуть такими, що відбулися, коли голосуватиме хоча б один виборець. Тим самим унеможливується застосування правила більшості, що суперечить самому сенсу виборів. Дійсність референдуму звичайно пов'язують з голосуванням половини від загальної кількості громадян, які мають право голосу.

Близькою до простої більшості за змістом є категорія відносної більшості, що передусім співвіднесена з виборами. Відносна більшість — це кількість учасників голосування, менша за більшість від загальної кількості всіх, хто має право голосувати, або від більшості тих, хто брав участь у голосуванні, але достатня для визначення його результатів. На відміну від простої більшості, за правилом відносної більшості результат голосування визначається шляхом порівняння кількості голосів, поданих за різні пропозиції (проекти рішень, кандидатури тощо). Так, за виборчою системою відносної більшості обраним вважається той кандидат, кількість поданих голосів за якого є більшою порівняно з (відносно до) кількістю голосів, поданих за кожного з його конкурентів. У конкретних випадках відносна більшість може бути за числом меншою, ніж половина плюс один від кількості учасників голосування, тобто меншою за просту більшість, вираховану від кількості тих, хто голосував. Правило відносної більшості застосовується і в діяльності представницьких органів влади: парламентськими регламентами передбачене рейтингове голосування, шляхом якого визначають найбільш прийнятний варіант рішення.

Широко визнаною є категорія абсолютної більшості: ще за часів Стародавнього Риму почала укорінюватися традиція, згідно з якою в разі немож-

ливості досягнути одностайності у роботі колегіальних владних інституцій волевиявлення мало ґрунтуватися на позиції більшості їх членів. У наш час абсолютна більшість — це кількість членів представницького органу влади або громадян з правом голосу, яка становить половину плюс один відповідно від загального складу такого органу або від числа усіх громадян, що мають статус виборців. За правилом абсолютної більшості у багатьох країнах приймають у парламенті окремі закони (в Україні та ряді інших країн — усі). Нерідко абсолютна більшість потрібна для повторного прийняття закону, який повернув до парламенту глава держави.

У багатьох парламентських республіках правило абсолютної більшості застосовується при обранні парламентом або спеціальною колегією президента. Якщо така більшість відсутня, президента звичайно обирають за правилом відносної більшості. До парламентських рішень, які ухвалюються на основі абсолютної більшості, віднесені й ті, що стосуються затвердження прем'єр-міністра і новосформованого складу уряду, вираження довіри (недовіри) уряду та його окремим членам, а також деякі інші. Вимога абсолютної більшості, або, за формулюванням Конституції України, більшості від конституційного складу Верховної Ради України, передбачена в низці (усього вісім) її статей. Голосування більшості від загальної кількості громадян, які мають право голосу (абсолютної більшості), звичайно є підґрунтям ухвалення рішень на деяких референдумах, передусім конституційних.

Відносно новою є категорія кваліфікованої більшості, поширення якої було спричинене укоріненням ідеї конституції як основного закону, набуттям цією ідеєю універсального практичного значення. Кваліфікована більшість стосовно роботи парламенту — це необхідна для ухвалення важливих рішень кількість депутатів, яка, як правило, перевищує їх кількість, що становить абсолютну більшість. Для багатьох випадків встановлена кваліфікована більшість у дві третини від загального складу парламенту (палати). У деяких республіках, де широкими повноваженнями наділений президент, на основі такої більшості долається вето щодо прийнятого парламентом закону. В Греції, Естонії, Італії, Туреччині та Угорщині більшості у дві третини від загальної кількості депутатів потребує ухвалення рішення про обрання президента парламентом або спеціальною колегією. На основі зазначеної більшості звичайно здійснюється ревізія конституції і ухвалюються деякі інші парламентські рішення.

Кваліфіковану більшість нерідко визначають у три п'ятих, три четвертих або навіть більше голосів. Наприклад, у Греції більшість у три п'ятих від складу парламенту потрібна для ухвалення рішення про проведення законодавчого референдуму, а в Албанії — для прийняття частини законів. У Литві деякі конституційні положення можуть бути змінені за рішенням, ухваленим референдумом на основі більшості у три чверті від загальної кількості громадян, які мають право голосу. В Азербайджані, Казахстані, Туреччині, Україні рішення парламенту про дострокове припинення повноважень президента ухвалюється парламентом за підтримки більшості у три чверті від його складу. В Данії закон про передачу частини суверенних прав міжнародним організаціям має бути прийнятий більшістю у п'ять шостих від складу парламенту. Існує багато інших подібних прикладів.

Іноді вирахування кваліфікованої більшості передбачене не від складу парламенту, а від числа учасників засідання, на якому ухвалюють відповідне рішення. Так, в Австрії, Бельгії, Португалії, Словенії та Угорщині на основі більшості у дві третини від присутніх на засіданні або тих, хто брав участь у голосуванні, приймають окремі закони, в Португалії — долають вето президента щодо законів про внесення змін до конституції. У Чехії більшості у три п'ятих від присутніх на засіданні потребує прийняття деяких

законів, а у Фінляндії більшістю, але у три чверті від присутніх, вирішується питання щодо відповідальності президента. У таких випадках визначення більшості зумовлене наявністю кворуму (іноді порівняно більшого), а сама кваліфікована більшість щодо конкретної ситуації може бути меншою, ніж абсолютна більшість. У тих країнах, де ухвалення рішення на референдумі пов'язане з вимогою кваліфікованої більшості, відповідна більшість звичайно вираховується не від загальної кількості громадян, які мають право голосу, а від числа тих, хто голосував на референдумі.

У Конституції України кваліфікована більшість у дві третини від загального (конституційного) складу Верховної Ради України передбачена статтями 20, 94, 111, 155 і 156. Водночас за змістом частини шостої статті 111 рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України, як зазначалося, не менш як трьома четвертими від її складу. У вітчизняній літературі для позначення кваліфікованої більшості іноді вживається термін «конституційна більшість». Цей термін викликає заперечення, адже, по-перше, кваліфіковану більшість у самій Конституції України встановлено по-різному (дві третини і три чверті) і, по-друге, вимога кваліфікованої більшості сформульована не тільки в Конституції України, а й в інших нормативно-правових актах.

Як зазначалось, обрані представники народу можуть функціонувати не тільки колективно (колегіально) як представницький орган влади, а й індивідуально як окремі посадові особи, що мають представницький мандат. Відповідною посадовою особою, обраною на загальних і прямих виборах, є президент держави. В країнах, де президент обирається парламентом або створеною на основі його складу спеціальною колегією, він набуває мандат за результатами волевиявлення саме парламенту або згадуваної колегії, а не безпосередньо виборців. Здійснюване обраним у такий спосіб (способи) президентом представництво можна характеризувати як непряме (опосередковане) виборне представництво народу.

Наслідком обрання президента шляхом загальних і прямих виборів є його загальнонаціональний за масштабом представництва мандат. Зокрема, про представницький мандат Президента України у непрямої формі йдеться в частині четвертій статті 103 Конституції України, а зі змісту частини першої цієї ж статті випливає відповідний масштаб цього мандата. У зв'язку з тим, що за виборчою системою, прийнятою на момент проведення попередніх парламентських виборів, половину народних депутатів України обирали в одномандатних округах, можуть виникати питання щодо масштабів представництва, здійснюваного обраними в таких округах народними депутатами, з одного боку, і Президентом України та народними депутатами, обраними у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, — з другого. Ці питання не матимуть правового значення, якщо представницькі мандати всіх народних депутатів вважати вільними і тому — по суті, загальнонаціональними за масштабом представництва.

Іноді виникають непорозуміння стосовно самого сенсу здійснюваного президентом представництва у зв'язку з тим, що, наприклад, згідно з частиною першою статті 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, а також відповідно до положення пункту 3 частини першої статті 106 представляє державу в міжнародних відносинах. Представництво держави визнається однією з функцій (іноді головною) глави держави, причому таке трактування є історично зумовленим і не залежить від прийнятої форми державного правління. Відповідне представництво фактично номіноване і самим терміном «глава держави», вживаним уже за нових історичних часів: у Конституційній хартії 1815 року (Франція) вперше йшлося про «верховного главу держави» (фр. le chef

supreme de l'Etat), яким визнавався король. У наші дні монарх або президент визначені як глава держави у переважній більшості основних законів. Але за будь-яких умов конституційні положення щодо здійснення президентом представництва держави, по суті, ex officio (за посадою) із здійсненням виборного представництва народу не пов'язані.

Незалежно від порядку обрання президента, його нерідко характеризують як посадову особу: в конституціях про відповідну посаду у непрямій формі звичайно йдеться у зв'язку із складанням присяги новообраним президентом. Як зазначалося, за змістом теорії конституціоналізму посадова особа може бути виокремленим елементом державного механізму, що існує поза структурою інших його елементів. Тому цілком логічним є визнання президента найвищою посадовою особою держави в основних законах окремих держав (Казахстан, Киргизстан і Туркменистан). Відповідно сприймається і припис статті 12 Конституції Ірландії, за яким президенту «належить першість» серед інших посадових осіб у державі. У Конституції України з метою позначення певних особливостей статусу Президента України вжито термін «пост», що можна сприймати і як свідчення його визнання найвищою посадовою особою держави.

Визначенням президента найвищою посадовою особою держави акцентується його першість серед державних інститутів, яка видається традиційною, адже генеза інституту глави держави пов'язана з феодалною державністю, за якої абсолютний монарх був не тільки верховним носієм влади, а й її джерелом. Сьогодні відповідна першість президента (як і монарха) зумовлюється не обсягом і змістом повноважень, які можуть суттєво різнитися, а його роллю як глави держави, як її своєрідного уособлення. З другого боку, визначення президента як найвищої посадової особи держави не можна сприймати як констатацію або як натяк на його нібито зверхність відносно інших ланок державного механізму, яку вбачають прибічники «президентського арбітражу» та інших подібних ідей. Загальновизнаним є також визначення глави держави (президента або монарха) як одноособового державного органу (одного з вищих органів держави).

Уперше інститут президента і відповідний термін було запроваджено у XVIII столітті в США, у наступному столітті їх наслідували в ряді латиноамериканських та деяких інших країн. У Європі тільки у Франції, спочатку в 1848 році, а згодом і в 1875 році, було конституційовано республіканські форми державного правління і передбачено інститут президента держави. Як уже зазначалося, саме з державно-правовим досвідом США та Франції пов'язане виникнення всіх сучасних республіканських форм правління. У наші дні такі форми правління прийняті у більшості країн світу, що об'єктивно зумовило поширення інституту президента.

В Україні ідея запровадження інституту президента була відображена в деяких програмних документах політичних партій і конституційних проектах, оприлюднених на початку XX століття. Однак на той час у середовищі національно-демократичних сил існувало не тільки неприйняття самодержавної влади, а й побоювання щодо створення авторитарних за можливостями державних інститутів, зокрема в особі наділеного широкими повноваженнями президента. До того ж ідеї парламентського правління з різних причин відповідали політичним уподобанням лідерів більшості тогочасних українських партій. У зв'язку з цим зазначені програми і проекти були орієнтовані на прийняття парламентсько-республіканської або близьких до неї форм державного правління, а частина з них взагалі передбачала відмову від президентури. За радянських часів президентура вважалася атрибутом «буржуазної держави» і тому трактувалася негативно. Однак починаючи з 50-х років минулого століття, окремі автори позначали президію

верховної ради союзної республіки як «колегіального президента», хоча це виглядало формальним запозиченням.

Уперше інститут президента було запроваджено в Україні у сучасний період національного державотворення. Постановою Верховної Ради «Про вибори Президента Української РСР» від 25 червня 1991 року визнавалося «за доцільне заснувати пост Президента Української РСР до прийняття Конституції УРСР». Майже відразу — 5 липня 1991 року — було прийнято Закон Української РСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» і Закон Української РСР «Про Президента Української РСР», які частково співпадали і доповнювали один одного. У цих законах Президент характеризувався як «найвища посадова особа Української держави». Статус Президента України уточнив Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року, за яким його відповідно визнали главою держави. Про Президента України як главу держави йшлося і в Конституційному Договорі. Прикметно, що всі наведені визначення Президента України сполучалися із загальними і прямими виборами як способом його обрання, і в усіх згадуваних актах (крім постанови) він визнавався ще й главою виконавчої влади.

Президент України визначений главою держави і чинною Конституцією України (частина перша статті 102), але в ній про главу виконавчої влади не йдеться. Разом з тим характер компетенційних взаємозв'язків Президента України з Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади та їх посадовими особами свідчить про його роль доміанти у сфері виконавчої влади. Така роль загалом зберігається і після прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. І хоча Президент України не включений до системи органів виконавчої влади, він наділений вагомими повноваженнями щодо «кадрового забезпечення» і спрямування діяльності головних ланок цієї системи. Особливості поєднання Президента України зі сферою виконавчої влади впливають зі змісту концепції «дуалізму» виконавчої влади, що становить одну з теоретичних підвалин змішаної республіканської форми державного правління, прийнятої, зокрема, в Україні.

Відповідний «дуалізм» у різних країнах передбачає існування розподілу повноважень (у різних пропорціях) у сфері виконавчої влади між президентом і урядом, причому їх характеристики як носіїв виконавчої влади різняться. Якщо уряд уповноважений на безпосереднє здійснення виконавчої влади, то президент функціонує у відповідній сфері насамперед як чільник-організатор. Президент (або монарх) завжди поєднаний зі сферою виконавчої влади, причому характер і юридичний вираз такого поєднання залежать від форми державного правління. Але за будь-якої форми правління президент (або монарх) не може бути компетенційно ототожнений з виконавчою владою, адже частина його повноважень як глави держави з виконавчою владою не асоціюється.

Особливості статусу Президента України іноді намагаються трактувати як свідчення його місця і ролі у державному владарюванні поза або навіть над «розподіленими владами». Такі намагання обґрунтовують і тим, що в частині другій статті 102 Конституції України сформульоване визначення Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Автор цієї публікації вже висловлював думку про те, що у згадуваних конституційних положеннях зафіксовано частину функцій Президента України, які, по суті, узагальнюють його конституційно ж визначені повноваження (В.М. Шаповал. Конституція і виконавча влада. — К.,

2004. — С. 63—65). Наприклад, функція гарантування додержання Конституції України відображає повноваження Президента України звертатися до Конституційного Суду України щодо вирішення питань про конституційність певних правових актів, повертати закони до Верховної Ради України для повторного розгляду тощо.

Важливим є й те, що не існує правових підстав стверджувати про наявність «арбітражної», «узгоджувальної» чи «врівноважувальної» функції Президента України, адже жодне з його повноважень цю функцію не засвідчує. Зокрема, такі повноваження, як право вето і право розпуску парламенту, є досить типовими елементами компетенції глави держави. До того ж роль Президента України як домінанти у сфері виконавчої влади не може вважатися явищем, притаманним виключно Україні, і сприйматися як свідчення запровадження «президентського арбітражу». Характерно, що про «арбітраж» Президента України у непрямій формі йшлося в офіційному проекті Конституції України від 24 лютого 1996 року: «Президент України сприяє узгодженості у діяльності органів державної влади, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування» (Конституція незалежної України: у 3-х кн. — К., 1997. — Книга перша: документи, статті. — С. 124). Але при доопрацюванні проекту у Верховній Раді України цитоване положення було вилучене.

Сприйняття президента як одного з інститутів представницької демократії зумовлене його виборністю. Узагальнено президента можна визначити, зокрема, як найвищу посадову особу держави, що має представницький мандат. Характер цього мандата залежить від порядку обрання президента: лише прямі вибори забезпечують загальнонаціональний масштаб і неопосередкованість здійснюваного ним політичного представництва. Прямі вибори президента сполучаються насамперед з такими формами державного правління, як президентсько-республіканська і змішана республіканська. Разом з тим прямі вибори президента запроваджено і в таких парламентських республіках, як Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Литва, Македонія, Словаччина, Словенія і Фінляндія. Визнання цих країн парламентськими республіками обґрунтовується характерними для відповідної форми правління особливостями поєднання президента зі сферою виконавчої влади. До того ж у конституціях Болгарії та Ісландії парламентське правління задеклароване безпосередньо.

В Албанії, Бангладеш, Ботсвані, Греції, Домініці, Еритреї, Ефіопії, Західному Самоа, Ізраїлі, Латвії, Лівані, на Мальті, Маврикії та Маршалових островах, у Молдові, Південно-Африканській Республіці, Тринідаді і Тобаго, Туреччині, Угорщині, Федеративних Штатах Мікронезії та Чехії президента обирає парламент. Іноді застерігається, що президентом може бути обраний лише член парламенту, який після виборів втрачає депутатський мандат. Якщо побудова парламенту є бікамеральною, то відповідне голосування відбувається на спільному засіданні палат. У В'єтнамі, Лаосі та Суринамі президента обирає «найвищий орган державної влади», за яким офіційно визнається представницький характер. У Науру парламент із власного складу формує (обирає) державну раду, яку можна вважати прикладом так званого колегіального президента. Прийнята тут форма правління є «версією» директоріальної республіки.

У деяких парламентських республіках президента обирає спеціальна колегія, створена на основі складу парламенту. Так, в Естонії президента має обирати парламент, але в разі нерезультативності таких виборів відповідні дії вчиняє колегія виборників, до якої входять члени парламенту і делегати від місцевих представницьких органів влади. В Італії президента обирають на спільному засіданні палат парламенту, яке відбувається за участю делегатів від обласних рад, що є представницькими органами територіальних

автономій. В обох наведених прикладах делегати від представницьких органів влади, утворюваних в адміністративно-територіальних одиницях, обираються кожним з цих органів. Деяко відмінним є порядок обрання президента у Вануату, де до складу виборчої колегії, яка обирає президента, крім членів парламенту, входять за посадою голови місцевих представницьких органів влади.

В окремих федеративних державах до виборів президента залучаються члени парламенту федерації і законодавчих органів суб'єктів. У ФРН президента обирає колегія, яка включає весь склад бундестагу і рівне число делегатів, обраних законодавчими органами земель. У Пакистані до складу відповідної колегії входять всі члени парламенту і законодавчих органів провінцій, а в Індії — лише виборні члени обох палат парламенту і виборні члени законодавчих органів штатів. Обрання у названих країнах президента за участю представників від суб'єктів є одним із проявів запровадження федеративної форми державного устрою. В усіх випадках вибори президента парламентом є двоступеневими, а здійснювані спеціальною колегією — звичайно дво- і тріступеневими. Вибори президента парламентом або такою колегією мають непрямий характер і засвідчують прийняття парламентсько-республіканської форми державного правління.

Іноді вибори президента відбуваються за процедурами, які поєднують голосування безпосередньо виборців і волевиявлення парламенту. На Мальдивських островах парламент розглядає кандидатури, висунені на пост президента, і визначає кандидата, який безальтернативно балотується. Очевидно, що відповідне голосування виборців тільки умовно можна вважати виборами. У Єгипті визначений шляхом голосування у парламенті єдиний кандидат («номінант») має бути затверджений на виборах. Це голосування, як зазначалося вище, офіційно назване плебісцитом. Подібним чином відбувається заміщення поста президента у Сирії, але тут голосування виборців трактується як референдум. У Монголії, яка за основоположними ознаками є парламентською республікою, парламент уповноважений визначати мандат президента за індивідом, який був попередньо визначений за результатами голосування виборців.

Голосування у парламенті є складовою процедури призначення фактичного глави держави — генерал-губернатора — в окремих англomовних країнах, де прийнято розглядувану вище «версію» парламентсько-монархічної форми правління, змодельовану із запровадженої у Великобританії. Відомо, що номінальним главою держави у відповідних країнах конституційовано королеву Великобританії. У Папуа-Новій Гвінеї генерал-губернатора призначає королева за порадою уряду, наданою згідно з рішенням парламенту. На Соломонових островах генерал-губернатор призначається королевою за «адресою» парламенту. Характерно, що тільки в цих двох країнах генерал-губернатор призначається на визначений строк (відповідно шість і п'ять років).

Своєрідною конституційною екзотикою виглядає заміщення поста президента у Фіджі, де його призначає велика рада вождів на основі консультацій з прем'єр-міністром. Велика рада вождів функціонує насамперед як так званий традиційний інститут, існування якого відображає рівень суспільного розвитку та особливості соціальної організації, пов'язані зі збереженням елементів племінного ладу. Наведений порядок призначення президента надає самому президенту певні риси традиційного інституту. В деяких інших країнах Океанії такий же сенс має офіційне використання історичного титулу верховного племінного вождя для позначення глави держави (Західне Самоа, Кірибаті).

Об'єктивним наслідком виборності президента є встановлений в основних законах строковий характер його представницького мандата (здійснення ним повноважень). Як і у випадку з членами представницького органу влади, реальний період, протягом якого конкретний індивід за результатами виборів здійснює повноваження президента, може бути меншим або більшим, ніж, зокрема, строк, на який обирається президент. Ситуація, за якою відповідний період буде тривалішим за згаданий строк, уможливлена частиною п'ятою статті 103 Конституції України, яка фіксує дату проведення чергових президентських виборів — остання неділя жовтня п'ятого року повноважень Президента України.

У більшості конституцій встановлено вимоги, адресовані кандидатам у президенти, тобто цензи щодо пасивного виборчого права на президентських виборах. Номенклатура таких вимог (цензів) залежить від того, у який спосіб заміщується пост президента — прямими або непрямими виборами. Відповідні вимоги передбачено, зокрема, у частині другій статті 103 Конституції України, згідно з якою Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.

Об'єктивною за характером вимогою, адресованою кандидатам у президенти, є наявність відповідного громадянства. Така вимога пов'язана як з прямими, так і з непрямими виборами. У Вірменії конституційно встановлено, що кандидат у президенти має перебувати у статусі громадянина десять років до дня виборів, у Аргентині — протягом шести, а в Греції — п'яти років. При цьому в багатьох країнах така вимога передбачає наявність громадянства за народженням (походженням), тобто не припускається балотування на виборах президента натуралізованих громадян. Серед пострадянських країн вимога наявності у кандидата на пост (посаду) президента громадянства, набутого у порядку філіації (за народженням), конституційного передбачена в Естонії і Казахстані. Іноді встановлюються, по суті, додаткові вимоги щодо громадянства. Наприклад, в Аргентині кандидатом у президенти може бути громадянин, який або батьки якого народилися на території цієї держави, в Афганістані та Єгипті — громадянин, чий батьки є (були) відповідно афганцями або єгиптянами, на Мальдівах — громадянин, чий батьки і батьки батьків також є громадянами цієї держави.

Як не досить типова сприймається вимога постійного проживання на території держави протягом визначеного строку безпосередньо перед днем виборів (днем голосування на виборах), яка пов'язана тільки з прямими виборами. Ця вимога встановлена передусім у пострадянських країнах з відповідними формами державного правління (за винятком Туркменістану), що зумовлено певними суспільно-політичними обставинами, які існували на момент набуття ними незалежності. Подібну вимогу (фактично ценз осілості) встановлено також в Албанії, Болгарії, на Гаїті, у Ліберії, Маврикії, Монголії, Сінгапурі, Філіппінах та деяких інших країнах. Строк постійного проживання на території держави до виборів у пострадянських країнах звичайно становить п'ятнадцять або десять, в інших — десять або п'ять років. Із згадуваними суспільно-політичними обставинами пов'язана і передбачена в окремих пострадянських країнах вимога до кандидатів у президенти володіти державною мовою. Крім України, ця вимога конституційована в Казахстані, Киргизстані, Молдові, Таджикистані, Туркменістані та Узбекистані (в Казахстані та Узбекистані кандидати мають «вільно володіти» державною мовою).

Об'єктивною вимогою до кандидатів у президенти, не пов'язаною з характером виборів, є досягнення певного віку (віковий ценз). У більшості



країн, фактично за прикладом тих самих США, такий вік становить тридцять п'ять років. Зокрема, тридцятип'ятирічний віковий ценз для кандидатів у президенти передбачений у частині пострадянських країн (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Киргизстан, Росія, Таджикистан і, як зазначалося, Україна). Прикметно, що встановлення в Конституції США відповідного вікового цензу було історичним випадком, зумовленим наміром виключити можливість балотування на перших президентських виборах конкретного індивіда. В основних законах визначені й інші вікові цензи для кандидатів у президенти, причому як більші, так і менші за числом. Так, у багатьох країнах Латинської Америки такий ценз дорівнює тридцяти, а в Нікарагуа — двадцяти п'яти рокам. У ряді країн він становить сорок, а в Монголії, Сінгапурі, Пакистані і Того — сорок п'ять років. Винятком можна вважати Італію, де президентом може бути обраний громадянин, який досяг п'ятдесятирічного віку.

В окремих країнах встановлено не тільки вік, досягнення якого уможливило балотування на виборах президента, а й вікову межу здійснення повноважень обраним президентом. У Гамбії, Киргизстані і Таджикистані така межа визначена у шістьдесят п'ять, у Беніні, Габоні, Гвінеї, Туркменістані та Чаді — сімдесят, в Екваторіальній Гвінеї і на Коморських островах — сімдесят п'ять років. Встановлення вікової межі здійснення повноважень президентом слугує демократичній меті забезпечити відповідну ротацію. Подібні вимоги застережено в Тувалу, яка за ознаками є парламентською монархією: генерал-губернатором може бути призначена особа у віці п'ятдесяти років, яка звільняється з цієї посади в разі досягнення шістьдесяти п'яти років.

Конституційно встановлені й інші вимоги до кандидатів у президенти. Зокрема, в Азербайджані та Туреччині застережено освітній ценз (наявність вищої освіти), а в Аргентині — навіть майновий ценз. У деяких так званих мусульманських країнах передбачено, по суті, релігійний ценз. Так, в Алжирі, Афганістані, Мавританії, на Мальдівах і в Пакистані в основному законі йдеться про те, що президент має бути мусульманином, а в Сирії та Тунісі — що іслам є релігією президента. Іноді застерігається етнічне походження кандидатів у президенти. У зв'язку з цим у Сирії президентом може бути лише «сирійський араб», а в Туркменістані — «громадянин з числа туркмен».

Строк, на який обирається президент, або строк здійснення ним повноважень, у більшості країн становить п'ять або (рідше) чотири роки. При цьому п'ятирічний строк передбачений у країнах з усіма сучасними республіканськими формами державного правління, включаючи й Україну. В Австрії, Венесуелі, Джібуті, Ефіопії, Єгипті, Зімбабве, на Коморських островах, у Лівані, Мавританії, Мексиці, Сінгапурі, на Філіппінах, у Фінляндії та Чилі відповідний строк дорівнює шести рокам. На більший строк президент обирається у Буркіна-Фасо, Габоні, Камеруні, Сенегалі та Сирії, які в минулому були колоніями Франції, а також у самій Франції, де період мандата президента визначений у сім років. На семирічний строк обирається президент в Ірландії, Італії і Туреччині, які є парламентськими республіками, а також у таких пострадянських країнах, як Казахстан, Таджикистан і Узбекистан, де його було визначено шляхом збільшення раніше встановленого строку. Нарешті, семирічний період мандата президента конституційовано в Екваторіальній Гвінеї. Винятком є трирічний строк, на який обирається президент Науру.

В окремих пострадянських країнах строк здійснення президентом повноважень щодо конкретних індивідів був продовжений за результатами спеціального референдуму. 1995 року такі референдуми провели в Казахстані

та Узбекистані, і строк повноважень президентів, обраних у 1991 році, продовжили до 2000 року. В Туркменістані 1994 року на референдумі було ухвалене рішення про перебування чинного президента на посту протягом другого строку без проведення чергових виборів, а 1999 року прийнято конституційний закон, яким чинному президенту надано «виключне право» здійснювати повноваження президента без обмеження строку. Проте того ж 1999 року було внесено зміни до конституції, які встановили вікову межу здійснення повноважень президентом у сімдесят років. У Білорусі строк повноважень президента, обраного 1994 року, було продовжено шляхом включення до тексту Конституції у новій редакції, що була прийнята 1996 року на референдумі, положення, за яким цей строк має обчислюватися з дня вступу в силу саме ревізованої Конституції. Очевидно, що дана практика може бути визнана щонайменше неординарною з огляду на усталене трактування явищ безпосередньої та представницької демократії.

З метою забезпечення демократичних засад в організації і здійсненні державної влади у багатьох «республіканських» основних законах передбачені, зокрема, обмеження щодо переобрання однієї й тієї самої особи на пост президента. Витоками практики встановлення таких обмежень, започаткованої ще у XIX столітті, треба вважати відмову першого президента США Дж. Вашингтона, обраного двічі, балотуватися на третій строк. На цій основі поступово склався так званий конституційний звичай «двох строків президента», якого дотримувалися до початку Другої світової війни. Після обрання Ф. Рузвельта президентом США четверте згодом, як зазначалося вище, була прийнята XXII поправка до Конституції США (1951 рік), яка обмежувала можливості перебування однієї й тієї самої особи на посту президента двома строками. Сьогодні в Європі обмеження відповідного характеру не передбачені тільки в Білорусі, Ісландії, Італії, на Кіпрі, Мальті та у Франції, причому в Білорусі вони були видалені з конституції. Крім Білорусі, ще однією пострадянською країною, де згадуваних обмежень не встановлено, є Туркменістан.

Обмежувальне положення, за яким одна й та сама особа не може бути Президентом України більше двох строків підряд, було включене до Конституції (Основного Закону) 1978 року разом із запровадженням поста Президента України (тоді — Української РСР). Надалі воно було, по суті, відтворене послідовно в Конституційному Договорі та у частині третьої статті 103 Конституції України. У Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо строків перебування на посту Президента України (2003 рік) встановлено, що це положення «поширюється тільки на осіб, яких обирають на пост Президента України після набуття чинності Конституцією України 1996 року». Тим самим уможлилювалось балотування на чергових виборах Президента України у 2004 році А.Д. Кучми, якого було обрано Президентом України двічі підряд у 1994 і 1999 роках.

Обмеження стосовно кількості строків, на які одна й та сама особа може бути обрана президентом (строків здійснення повноважень президента), в різних країнах визначені по-різному, що зумовлює відмінності за їх наслідками. Найбільш «жорсткими» є ті, що взагалі унеможливають переобрання на пост президента (Гондурас, Корея, Коста-Ріка, Мексика, Парагвай, Туреччина та Філіппіни). Досить категоричними, але менш «жорсткими» видаються обмеження, за якими припускається можливість переобрання чинного президента і водночас, по суті, виключається третій строк здійснення ним повноважень. За прикладом США положення про те, що одна й та сама особа не може бути обрана президентом більше двох разів, конституційовані в Албанії, Алжирі, Афганістані, Бангладеш, Болгарії, Греції, Еритреї, Ефіопії, Ірландії, Македонії, Монголії, Польщі, Румунії, Східному Тиморі, Угор-

щині, Хорватії, та в ряді країн Тропічної Африки (передусім франкомовних). На Сейшельських островах передбачена можливість обрання президентом однієї й тієї самої особи тричі.

У Болівії, Бразилії, на Гаїті, у Гватемалі, Домініканській Республіці, Еквадорі, Колумбії, Лівані, Нікарагуа, Сальвадорі, Уругваї та Чилі особі, обраній президентом, фактично заборонено балотуватися на наступних президентських виборах, чим не заперечується можливість її переобрання через строк. При цьому у Болівії та на Гаїті таке переобрання обмежене одним строком. У Панамі особа, яка обіймає пост президента, може бути переобрана через два строки після завершення строку перебування на цьому посту.

Дещо інший «алгоритм» переобрання існує в тих країнах, де одна й та сама особа не може бути президентом більше двох строків підряд. Саме такі за змістом обмеження встановлені в Австрії, Аргентині, Венесуелі, Ізраїлі, Ірані, Пакистані, Перу, Південно-Африканській Республіці, Португалії, Словаччині, Словенії, Фінляндії, ФРН та Чехії, а також майже в усіх пострадянських країнах. У зв'язку з цим прямо або передбачувано припускається наступне переобрання відповідної особи через строк після закінчення другого з двох підряд строків здійснення нею повноважень президента. З другого боку, конституції, як правило, не містять відповіді на питання, чи може особа, яка була президентом два строки підряд, балотуватися на дострокових президентських виборах, які проводяться у наступний після завершення цих строків період мандата президента.

Важливе значення для характеристики президента держави як інституту представницької демократії має поняття імпичменту, яке відображає зміст різних процедур, позначуваних відповідним терміном. Такі процедури можна характеризувати як дві «моделі» імпичменту — англійську та американську за їх походженням. По-перше, імпичментом визнають встановлений в конституції парламентський порядок притягнення насамперед членів уряду та президента до відповідальності перед судом загальної або спеціальної юрисдикції, як правило, за злочини або інші протиправні дії, вчинені у процесі здійснення ними повноважень. Таке притягнення до відповідальності президента має наслідком позбавлення його недоторканності. По-друге, імпичмент — це форма конституційно-правової відповідальності президента, а іноді також деяких інших посадових осіб за визначені в конституції діяння, яка повністю або частково реалізується у парламенті. Її реалізація може спричинити усунення з поста (звільнення з посади), що становно президента об'єктивно означатиме і позбавлення недоторканності з наступним притягненням, за наявністю підстав, до кримінальної відповідальності у загальному порядку.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо недоторканності та імпичменту Президента України (2003 рік) констатовано, що «встановлена Конституцією України процедура імпичменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності і за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню особи відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України». При цьому імпичмент охарактеризований як такий, що «за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста».

Починаючи з другої половини XIV століття імпичментом (англ. *impeachment*) вважалося здійснюване палатами англійського парламенту обвинувачення і засудження «слуг короля» (згодом — міністрів) за вчинені ними на службі злочинні дії. Висунуте палатою громад за процедурою великого журі обвинувачення мало розглядатися палатою лордів, яка приймала рішення

у справі, тобто здійснювала функцію суду. Спочатку урядовці притягалися до відповідальності у порядку імпічменту тільки за державну зраду. У XVII столітті підставами для імпічменту стали вважати не тільки злочини, а й інші правопорушення і навіть так звані політичні помилки. З еволюцією монархії на засадах парламентського правління імпічмент поступово втратив реальну значущість, і його заступила політична відповідальність уряду (кабінету) перед палатою громад. Водночас з початку XIX століття загальним правилом стала відповідальність міністрів за злочини, вчинені у процесі здійснення посадових обов'язків, тільки перед судом.

Разом з тим англійський (британський) досвід обвинувачення і засудження членів уряду палатами парламенту в тому ж XIX столітті був сприйнятий в Іспанії, Італії, Португалії і на певний час — у Франції. В інших європейських країнах рішення про притягнення міністрів до відповідальності ухвалювалися нижньою палатою парламенту і справи розглядалися у найвищому суді загальної юрисдикції (верховному суді) або у спеціальному суді, що можна вважати модифікацією англійської «моделі» імпічменту. Парламентський порядок притягнення членів уряду до відповідальності перед судом (так званої судової відповідальності) встановлений і багатьма сучасними європейськими конституціями, але термін «імпічмент» для його позначення в них звичайно не вживається. Конституційні визначення змісту відповідного парламентського рішення є різними, хоча найчастіше воно передбачає або висунення обвинувачення, або притягнення до відповідальності перед судом. За умов двопалатного парламенту таке рішення ухвалює нижня палата, хоча в Румунії це уповноважена робити кожна з палат парламенту.

Підставою для притягнення членів уряду за парламентським рішенням до відповідальності перед судом може визнаватися вчинення не тільки злочину. Так, в Австрії та Фінляндії парламент (нижня палата) ухвалює відповідне рішення в разі порушення членом уряду закону, яке може не бути злочином, а в Данії — в разі неналежного виконання посадових обов'язків. Встановлення такої підстави, як неналежне виконання посадових обов'язків, уможливає притягнення членів уряду до відповідальності з мотивів доцільності. Тим самим відповідальність членів уряду перед судом може набувати ознак політичної, і водночас виникатиме загроза «політизації» судочинства навіть за формальними ознаками, що видається абсолютно неприпустимим. У Польщі член уряду за рішенням нижньої палати парламенту притягується до відповідальності не тільки за вчинення злочину, а й за порушення конституції або законів. У тих випадках, коли притягнення до відповідальності пов'язане з вчиненням злочину, кваліфікація останнього може різнитися. Звичайно — це будь-який злочин, але в Іспанії член уряду у зазначений спосіб може бути притягнений до відповідальності тільки за державну зраду або інший «злочин проти державної безпеки». Проте завжди відповідні парламентські рішення стосуються злочинів або інших дій, вчинених винятково у зв'язку з виконанням членами уряду посадових обов'язків.

Відмінність підстав притягнення членів уряду до відповідальності за парламентським рішенням засвідчує відмінності у характері такої відповідальності. Якщо член уряду притягується до відповідальності (проти нього висувається обвинувачення) за вчинення злочину, цю відповідальність треба трактувати як кримінальну з особливим порядком притягнення (висунення обвинувачення). Інший характер має відповідальність членів уряду у зв'язку з вчиненням іншого, ніж злочин, правопорушення або з вчиненням дій, які можуть бути кваліфіковані винятково з огляду на доцільність. У тих випадках, коли підставою для притягнення членів уряду до відповідальності визначене інше правопорушення, ніж злочин, така відповідальність об'єк-

тивно є юридичною, хоча її класифікація як виду видається проблемним питанням. У другій половині XIX століття багато німецьких авторів трактували таку відповідальність як державно-правову. За певних підстав вона може бути асоційована з політичною відповідальністю.

У разі притягнення членів уряду до відповідальності справи розглядає найвищий суд загальної юрисдикції (Іспанія, Румунія) або спеціальний суд (Данія, Ісландія, Польща, Фінляндія). У Греції такий спеціальний суд утворюється до конкретного випадку. В Норвегії спеціальний суд, що функціонує постійно, розглядає справи не тільки стосовно міністрів, а й членів парламенту та суддів найвищого суду загальної юрисдикції, у Фінляндії — стосовно міністрів, суддів найвищих судів загальної та спеціальної (адміністративної) юрисдикції та деяких інших посадових осіб. В Австрії розгляд справ стосовно членів уряду здійснює конституційний суд, а в Туреччині конституційний суд розглядає справи стосовно не лише членів уряду, а й суддів конституційного суду, суддів верховного суду і також деяких інших посадових осіб. В Естонії за згодою парламенту члени уряду притягаються до кримінальної відповідальності, але підсудність визначається у загальному порядку.

Конституцією України парламентського порядку притягнення членів уряду або інших державних посадових осіб до відповідальності не встановлено, хоча такий порядок передбачався окремими актами, прийнятими (виданими) за часів визвольних змагань 1917—1920 років. Наприклад, Конституцією УНР 1918 року було передбачено, що «постановою 2/3 Всенародних Зборів члени Ради Народних Міністрів можуть бути віддані під слідство й суд за свою діяльність» (стаття 58).

Парламентський порядок притягнення членів уряду до відповідальності перед судом (судової відповідальності) насамперед характеризує парламентські ж форми державного правління, хоча від передбачений і в деяких країнах із змішаною республіканською формою правління. У зв'язку з цим такий порядок сполучається з політичною відповідальністю уряду, котру нерідко трактують як його колективну та індивідуальну (або тільки колективну) парламентську відповідальність. У свою чергу, відповідне сполучення зумовлює той факт, що політична відповідальність уряду перед парламентом, по суті, упереджує відповідальність його членів перед судом за парламентським рішенням. Тому, починаючи з XIX століття, розглядуваний порядок притягнення членів уряду до відповідальності перед судом виконує здебільшого роль одного із засобів вчинення політичного тиску на уряд з боку парламентської опозиції, а пратики застосування імпичменту за англійською «моделлю» в розвинутих країнах майже відсутня.

Важливим є те, що історично англійська «модель» імпичменту у зворотний спосіб засвідчувала недоторканність монарха. Відомо, що за часів феодального абсолютизму фактично виключалась юридична оцінка діянь монарха. Саме на цій основі вже на початку XIX століття британськими авторами було сформульовано тезу, за якою «монарх не може вчиняти неправомірно». Тому за діяння, які могли трактуватися, зокрема, як правопорушення, мав відповідати міністр, за порадою якого відповідно вчиняв монарх. Привілей недоторканності монарха, який насамперед означає неможливість його притягнення до юридичної відповідальності, і сьогодні практично в абсолютній формі зафіксований майже в усіх конституціях парламентських монархій. Більше того, в окремих основних законах особа монарха визнається не тільки недоторканою, а й «священною» (Норвегія).

З недоторканністю монарха генетично пов'язане конституційне визнання недоторканності президента. Іноді вона визначається надміру загально, через що також виглядає як абсолютна. «Президент України користується

правом недоторканності на час виконання повноважень», — встановлено частиною першою статті 105 Конституції України. Подібні положення містять основні закони Азербайджану, Білорусі, Казахстану, Киргизстану, Росії та деяких інших держав. У Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо недоторканності та імпідменту Президента України визначено, що за змістом цитованих конституційних положень Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності і проти нього не може бути порушена кримінальна справа. Прикметно, що в деяких основних законах передбачена неможливість саме кримінального переслідування президента. У Греції, Португалії та Угорщині кримінальне переслідування відповідної особи за діяння, не пов'язані із здійсненням нею президентських повноважень, можливе лише по закінченні строку їх здійснення.

Разом з тим недоторканність президента завжди сполучається з певними можливостями щодо його притягнення до юридичної відповідальності. За змістом таких можливостей в конституціях іноді визначені діяння, за вчинення яких на основі парламентського рішення президент може бути притягнений до відповідальності (звичайно кримінальної) перед судом. Наприклад, у Румунії, Франції та Чехії це — державна зрада, у Фінляндії — державна зрада, інший тяжкий злочин та злочин проти людства, у Болгарії, Греції, Італії та Словаччині — державна зрада або порушення конституції (у Словаччині — навмисне порушення), в Албанії — «серйозне» порушення конституції або тяжкий злочин, в Австрії та Хорватії — порушення конституції, у Македонії, Словенії та ФРН — порушення конституції або закону (у ФРН порушення конституції також кваліфікується як навмисне), у Португалії, Туреччині, Угорщині — злочини, вчинені у зв'язку із здійсненням повноважень. В Естонії, Ісландії та Латвії можливе кримінальне переслідування президента за згодою парламенту за будь-який злочин.

Як і у випадку з членами уряду, рішення про притягнення до відповідальності (висунення обвинувачення) президента за умов двопалатного парламенту ухвалює нижня палата. В Австрії питання про відповідальність президента розглядається на спільному засіданні палат, у ФРН його може розглядати кожна з палат, а в Чехії — верхня палата парламенту. При цьому, якщо парламентське рішення про притягнення до відповідальності члена уряду звичайно ухвалюється простою або абсолютною більшістю, то ухвалення подібного рішення щодо президента, як правило, потребує кваліфікованої більшості від загального складу парламенту (палати).

Судом, уповноваженим розглядати справи за обвинуваченням президента, у Молдові, Португалії і Румунії визначений найвищий суд загальної юрисдикції, а в Польщі, Фінляндії та Франції — спеціальний суд. У багатьох країнах таким судом є конституційний суд (в Європі — це Австрія, Албанія, Болгарія, Македонія, Словенія, Словаччина, Угорщина, Хорватія, Чехія і ФРН). В інших країнах підсудність справ за обвинуваченням президента встановлюється у загальному порядку. У Греції, Польщі, Словенії, Угорщині і ФРН після притягнення до відповідальності і до прийняття судового рішення президент не здійснює свої повноваження, чим має забезпечуватися об'єктивність при розгляді справи. Засудження відповідної особи до кримінального покарання спричиняє і припинення здійснення нею президентських повноважень. У деяких країнах застережена неприпустимість повторного балотування відповідної особи на президентських виборах.

Можливості щодо притягнення президента до юридичної відповідальності пов'язані також із встановленням особливої процедури усунення його з поста внаслідок вчинення ним певних дій. Уперше така процедура була запроваджена Конституцією США, за якою вона і була визнана імпідментом.

Відповідна процедура повністю або частково реалізується у парламенті, чим видається подібною до англійської «моделі» імпичменту. Подібність двох «моделей» імпичменту підтверджується й тим, що в основних законах звичайно передбачено або процедуру висунення обвинувачення чи притягнення президента до відповідальності перед судом за парламентським рішенням, або процедуру його усунення з поста, яка повністю або частково реалізується у парламенті.

Однак за своїми характером і юридичними наслідками ці дві «моделі» не виглядають аналогами. Наслідком реалізації процедури імпичменту за англійською «моделлю» може бути визначення і застосування кримінального покарання, а імпичмент за американською «моделлю» може мати за безпосередній наслідок дострокове припинення повноважень, що є конституційно-правовою санкцією. Суттєві відмінності існують і щодо послідовності видів юридичної відповідальності, яка може наставати внаслідок реалізації відповідних процедур. Засудження президента, притягненого парламентом до відповідальності (звичайно кримінальної), як зазначалося, автоматично тягне втрату поста. Зворотно, усунення президента у порядку конституційної відповідальності уможлиблює притягнення особи, яка попередньо обіймала цей пост, до кримінальної відповідальності за ті самі діяння, що спричинили припинення повноважень президента і кваліфіковані як злочин. Важливим є й те, що у більшості країн суб'єктом імпичменту за американською «моделлю» є тільки президент.

За умов різних сучасних форм державного правління запроваджений за американською «моделлю» імпичмент трактується як один з елементів системи стримувань і противаг у взаємодії законодавчої і виконавчої влади. Але цю «модель» імпичменту не можна пов'язувати з політичною відповідальністю президента перед парламентом, адже у президентських республіках і в країнах із змішаною республіканською формою правління такої відповідальності не існує. У парламентських республіках нерідко передбачена можливість дострокового припинення повноважень (фактично відкликання) обраного парламентом президента за рішенням того ж парламенту фактично з мотивів доцільності. Таке припинення повноважень може вважатися проявом (формою) політичної відповідальності президента перед парламентом.

Процедура імпичменту визначена, зокрема, у статті 2 Конституції США і конкретизована практикою. Ця процедура розпочинається з внесення одним із членів палати представників пропозиції про притягнення президента або будь-якої так званої федеральної посадової особи (включаючи суддів федеральних судів) до відповідальності. Така пропозиція передається до одного з комітетів палати, який її розглядає і може сформулювати «статті імпичменту» (тобто обвинувачення). У разі затвердження «статей імпичменту» палатою представників (для чого достатньо простої більшості) вони передаються до сенату для прийняття рішення по суті. Після заслуховування сторін, допиту свідків і аналізу доказів шляхом таємного голосування і на основі більшості у дві третини від кількості присутніх членів сенат може ухвалити рішення про «усунення з посади і позбавлення права займати і виконувати будь-яку почесну, офіційну чи сплачувану посаду на службі Сполучених Штатів».

Процедури імпичменту, які здійснюються винятково в парламенті і за умов його двопалатної побудови, запроваджені і в ряді інших країн. Проте між відповідними процедурами існують відмінності. Наприклад, в Ірландії кожна з палат парламенту може ініціювати питання про імпичмент. У такому випадку інша палата уповноважена ухвалювати рішення про дострокове припинення повноважень президента. У Росії питання про усунення

президента може порушити тільки нижня палата парламенту. Висунуте нею обвинувачення має бути підтвержене висновком Верховного суду про наявність у діях президента ознак злочину і висновком Конституційного суду про додержання встановленого порядку обвинувачення. Саме ж рішення про усунення президента ухвалює верхня палата, причому вона повинна зробити це у визначений строк після висунення нижньою палатою обвинувачення. Якщо впродовж такого строку відповідне рішення не буде ухвалене, обвинувачення вважається відхиленим. Подібні застереження, що покликані «дисциплінувати» верхню палату (парламент), передбачені конституціями Білорусі, Казахстану та Киргизстану. Практично завжди рішення, які ухвалюються у двопалатному парламенті безпосередньо з питання усунення президента, потребують кваліфікованої більшості голосів.

У ряді країн, насамперед пострадянських, процедура усунення президента здійснюється в однопалатному парламенті, що зумовлює її додаткові відмінності від «класичного» імпичменту, передбаченого Конституцією США. За приклад можуть слугувати положення статті 111 Конституції України. Зокрема, за їх змістом рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Очевидно, що вимога кваліфікованої більшості у три четвертих від загальної кількості членів парламенту ставить під сумнів реальність процедури усунення президента. Як зазначалося, така або подібна вимога стосовно парламентського рішення про усунення президента передбачена основними законами Азербайджану, Казахстану і Туреччини. За Конституцією Киргизстану відповідна більшість становить чотири п'ятих від загальної кількості депутатів.

Процедура усунення президента реалізується в однопалатному парламенті і за конституціями Азербайджану, Вірменії, Грузії, Литви, Молдови, Монголії, Кореї та ряду інших держав, причому рішення про усунення звичайно ухвалюється також на основі кваліфікованої більшості. В Азербайджані розгляд у парламенті питання про усунення президента ініціює конституційний суд на підставі висновку верховного суду. У Вірменії та Монголії парламент ухвалює рішення про усунення президента на підставі висновку конституційного суду, в Киргизстані — якщо конституційний суд підтвердив висунуте парламентом обвинувачення у державній зраді або вчиненні іншого тяжкого злочину, а в Грузії — якщо конституційний суд підтвердив факт порушення конституції і верховний суд засвідчив наявність ознак складу злочину в діяннях президента. Враховуючи те, що в разі усунення з поста президента відповідна особа може бути притягнена до кримінальної відповідальності, здійснена у процесі усунення кваліфікація її діянь верховним судом, буде упереджувальною для суду загальної юрисдикції, який має розглядати справу колишнього президента у першій інстанції по суті.

За Конституцією США підставою для імпичменту може бути лише вчинення злочину. Однак ще у ХІХ столітті на практиці було визнано, що такою підставою може бути і вчинення дій, які підривають авторитет влади, або навіть некомпетентність чи порушення норм моралі. В інших країнах підставою застосування імпичменту (або подібних процедур) є насамперед вчинення злочину. Нерідко таким злочином визнано державну зраду або інший тяжкий злочин. У Грузії та Україні зазначеною підставою є конституційоване



вчинення не тільки державної зради, а й будь-якого іншого злочину, а в Ірландії та Литві — взагалі злочину. Разом з тим у багатьох країнах єдиною чи однією з підстав дострокового припинення повноважень президента або інших суб'єктів імпічменту вважається порушення конституції. У Литві та Румунії таке порушення має бути «грубим». У Кореї відповідною підставою може бути й порушення законів, а у Литві та Монголії — навіть порушення присяги. Така підстава застосування імпічменту, як порушення присяги, за певних умов уможливіє тільки політичні оцінки дій, що його спричинили, з боку парламенту. За будь-яких умов, практика застосування імпічменту щодо президента як за англійською, так і за американською «моделлю» об'єктивно має винятковий характер.

Крім президента держави, інститутами представницької демократії є також структурно виокремлені в механізмі здійснення влади посадові особи, обрані шляхом прямих виборів, проведених на рівнях (у межах) суб'єктів федерацій або адміністративно-територіальних одиниць. Такою посадовою особою, зокрема, треба визнати губернатора, що обирається громадянами, які мають право голосу, у кожному штаті США. За приклад посадової особи, обраної в адміністративно-територіальній одиниці, можна вважати сільського, селищного або міського голову, який за змістом частини першої статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначений головною посадовою особою відповідної територіальної громади.

**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ  
І ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВИ**

**В. Борденюк,**  
завідувач кафедри права і законотворчого процесу  
Національної академії державного управління  
при Президентові України,  
кандидат юридичних наук, доцент

Визнання місцевого самоврядування елементом державного механізму, який, з огляду на формулювання частини другої статті 5 Конституції, складається з підсистеми державних органів та підсистеми органів місцевого самоврядування, зумовлює об'єктивну потребу в з'ясуванні природи системних взаємозв'язків насамперед по лінії представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, яким, як відомо, належить ключова роль в управлінні державними справами. Адже в широкому сенсі це управління не може зводитися лише до безпосереднього управлінського впливу органів виконавчої влади чи виконавчих органів місцевого самоврядування. У цьому процесі беруть участь також відповідні представницькі органи, які здійснюють регулятивні, контрольні, організаційні та інші функції державного управління.

Потреба в такому аналізі виникає саме тому, що сьогодні майже аксіомою вважається те, що нібито Конституція України остаточно зруйнувала систему рад, у зв'язку з чим останні перетворилися на такий собі механічний конгломерат не пов'язаних між собою представницьких органів публічної влади. При цьому, що характерно, ліквідація системи рад досить часто розглядається у сучасній літературі як один з чи не найважливіших здобутків реформ територіальної організації влади, які здійснювалися в Україні починаючи з 1990 року.

Однак такі оцінки не відповідають закономірностям функціонування цілісних соціальних систем, де відбуваються процеси управління. До таких систем відноситься насамперед суспільство (народ), яке в територіальному розрізі складається із соціальних систем нижчих рівнів (територіальних колективів, громад), між якими існують відповідні ієрархічні взаємозв'язки, завдяки яким забезпечується цілісність суспільства, в тому числі й держави як його провідного елемента. А тому органи публічної влади, які формуються на різних рівнях територіальної організації держави як єдиного цілого, не можуть не утворювати цілісної системи.

Саме тому між Верховною Радою України та відповідними місцевими радами різних рівнів об'єктивно існують відповідні інтегративні зв'язки. Завдяки ним вони утворюють у механізмі держави цілісну систему представницьких органів, що складається насамперед з двох відносно відокремлених підсистем органів публічної влади, яким властиві певні особливості. Зокрема, ключовим елементом першої підсистеми є Верховна Рада України

як єдиний орган законодавчої влади, яка, у свою чергу, також є цілісною системою. Як структура вона складається з посад народних депутатів України, об'єднаних у систему відповідних парламентських комітетів, комісій, депутатських фракцій і груп. Та оскільки зміст діяльності Верховної Ради України здійсненням законодавчої функції не вичерпується, то до її організаційної структури також можна віднести Рахункову палату, яка здійснює від свого імені контроль за використанням коштів Державного бюджету України (стаття 98), а також Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (стаття 101). У сукупності зазначені органи з огляду на конституційне визначення Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади можна кваліфікувати як апарат законодавчої влади, через який остання здійснює притаманні їй функції.

За змістом Конституції України до відносно автономної підсистеми представницьких органів місцевого самоврядування відноситься Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські ради. У свою чергу, система цих органів також поділяється на відносно автономні підсистеми (ланки), які характеризуються певними особливостями правового статусу. При цьому одним з найважливіших чинників побудови системи представницьких органів місцевого самоврядування (як, зрештою, й інших органів публічної влади) є система адміністративно-територіального устрою України, що за змістом частини першої статті 133 Конституції включає Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища, села. А оскільки територія держави є не механічним конгломератом її частин, а цілісним системним утворенням, що будується з урахуванням історичних, економічних, соціальних, географічних, демографічних та інших чинників, то цілком очевидно, що й представницькі органи влади, які обираються в цих одиницях, також становлять цілісну систему. Положення про те, що система місцевих органів влади будується, як правило, відповідно до системи адміністративно-територіального устрою держави, є в принципі загальновизнаною істиною, яка незмінно підкреслюється в спеціальній літературі.

У такому контексті представницькі органи місцевого самоврядування відтворюють структуру адміністративно-територіального устрою, яка являє собою своєрідну «матрьошку» адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів, на які поділяється єдине ціле — територія держави. Первинною автономною ланкою цієї системи є сільські, селищні та міські ради, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією і законами України. Відносно автономні підсистеми представницьких органів місцевого самоврядування становлять районні та обласні ради, покликані представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, а також повноважень, делегованих їм сільськими, селищними, міськими радами. Своєрідною підсистемою є Верховна Рада Автономної Республіки Крим (далі — АРК), яка за змістом статті 21 Конституції АРК визначається представницьким органом АРК, що представляє інтереси населення автономії. У такий спосіб утворюється своєрідна піраміда представницьких органів, яку «вінчає» Верховна Рада України як єдиний представницький орган державної влади, який, на відміну від органів місцевого самоврядування, уособлює весь український народ, а не його частини.

Оскільки, як зазначалося вище, народ являє собою єдину цілісну соціальну систему, що складається з територіальних спільнот, об'єднаних спільним проживанням у межах відповідних частин цілісної території держави,

то цілком очевидним є й те, що населення будь-якої адміністративно-територіальної одиниці як цілісна соціальна підсистема нижчого рівня є об'єктом державного управління насамперед з боку центральних органів держави, включаючи Верховну Раду України. Принагідно зазначимо, що відповідні ідеї висловлювалися багатьма представниками науки конституційного права, які розглядали адміністративно-територіальну одиницю у трьох іпостасях: як об'єкт державного керівництва, як суб'єкт державно-правових відносин і як самостійний суспільно-політичний організм<sup>1</sup>. У сучасних умовах ця теза, яка, в принципі, не викликає якихось заперечень теоретичного характеру, потребує відповідного уточнення в тому смислі, що об'єктами державного управління виступають, власне, не адміністративно-територіальні одиниці, а відповідні територіальні колективи цих одиниць. При цьому за умов демократичного політичного режиму ці колективи визнаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування, яке є ординарним проявом децентралізації державного управління, а за умов недемократичного політичного режиму вони, як правило, виступають лише об'єктами державного управління.

У широкому сенсі суб'єктом державного управління стосовно територіальних колективів (громад) виступає і Верховна Рада України як орган законодавчої влади. Вона є складовою такого явища, як система державного управління, яка, з точки зору теорії управління, завжди складається як мінімум із двох елементів: суб'єкта і об'єкта управління<sup>2</sup>. І зумовлено це тим, що суб'єкти управління завжди створюються заради управління тими чи іншими об'єктами, а тому повинні відображати специфіку цих об'єктів, їх потреби та зміни, що відбуваються в них. Адже головним завданням будь-якого державного органу як суб'єкта управління, його кінцевою метою є, врешті-решт, не його внутрішня діяльність, а здійснення у відповідний спосіб управлінського впливу на об'єкти управління, без яких саме існування суб'єкта управління втрачає будь-який сенс.

З цих позицій цілком очевидним є те, що й Верховна Рада України як суб'єкт державного управління (як, зрештою, система органів держави в цілому) не може існувати поза відповідними об'єктами державного управління. На найвищому рівні теоретичного узагальнення до таких об'єктів не відноситься передусім суспільство, яке у конституційному праві позначається терміном «народ». У територіальному розрізі суспільство як цілісна соціальна система складається із системи територіальних колективів (громад), об'єднаних спільним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяється єдина і цілісна територія держави. У свою чергу, на рівні територіальних колективів також функціонує система управління, яка складається з відповідних суб'єктів і об'єктів управління.

Визнання на теоретичному рівні територіальних колективів (громад) об'єктами державного управління тягне за собою визнання такими об'єктами і відповідних органів місцевого самоврядування, які обираються населенням цих адміністративно-територіальних одиниць, що об'єктивно зумов-

<sup>1</sup> Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. — М.: Юрид. лит., 1965. — С. 42—44; Миронов О.О. Административно-территориальные единицы — субъекты советского конституционного права // Проблемы конституционного права. — Саратов, 1969. — С. 47—58.; Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. — М.: Юрид. лит., 1971. — 272 с.; Корнієнко М.І. Місто як об'єкт державного управління і суб'єкт місцевого самоврядування // Проблеми управління сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції. М. — К., 28—29 вересня 1995 р. — К., 1995. — С. 109—110.

<sup>2</sup> Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 11.

лює виникнення між останніми та органами держави відповідних інтегративних зв'язків. Адже саме через органи місцевого самоврядування, а не через територіальні колективи держава як суб'єкт державного управління впливає на суспільні процеси, адресуючи цим органам свої владні приписи. Це зумовлено тим, що будь-яка адміністративно-територіальна одиниця є невід'ємною частиною території держави, де відбуваються процеси державного управління. Ось чому до його об'єктів належать не тільки територіальні колективи (громади), а й утворені ними органи місцевого самоврядування, в тому числі представницькі. Даний висновок ґрунтується на визнанні суверенності і верховенства державної влади, яка поширюється на територію всієї держави, а не закінчується на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст.

Саме тому між представницькими органами публічної влади, які утворюються на різних рівнях територіальної організації держави, об'єктивно існують відповідні субординаційні зв'язки, відносини, завдяки яким вони утворюють цілісну систему представницьких органів, що з огляду на статтю 5 Конституції включає єдиний представницький орган державної влади — Верховну Раду України та підсистему представницьких органів місцевого самоврядування, яку уособлюють Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради. На відміну від колишньої радянської системи, ці зв'язки не такі очевидні, але вони об'єктивно існують, незалежно від визнання їх людьми та формального відображення в Конституції і законах. Тому завдання будь-якого дослідження полягає в тому, щоб виявити і всебічно проаналізувати їх, а не огульно заперечувати віднесеність органів місцевого самоврядування до механізму держави. Сказане підтверджується хоча б тим, що сьогодні майже всі автори одностайно наголошують на відносній, а не на абсолютній самостійності місцевого самоврядування та його органів у вирішенні питань місцевого значення. А це означає ніщо інше, як те, що між органами держави та органами місцевого самоврядування існують такі взаємозв'язки, які не дають можливості останнім перетворитися на абсолютно не залежні від держави інституції. Заперечення наявності таких зв'язків призвело б до руйнування держави як цілісного утворення. Ось чому відсутність формально визначеної вертикалі між ними зовсім не означає відсутності певних субординаційних, управлінських зв'язків між Верховною Радою України, з одного боку, та представницькими органами місцевого самоврядування — з другого.

Спільним між Верховною Радою України, Верховною Радою АРК та відповідними місцевими радами є те, що вони є представницькими, колегіальними органами єдиної публічної влади, джерелом якої є весь народ, а не його частина. Представницький характер цих органів публічної влади, в основу якого покладено мандати депутатів відповідних рад, випливає з їх виборності<sup>1</sup>. При цьому між мандатами депутатів парламенту та депутатів місцевих рад існує відповідний системний взаємозв'язок. Він полягає в тому, що вони обираються одними й тими самими людьми (громадянами), які є первинними елементами як відповідних територіальних спільнот, так і суспільства в цілому. Проте, якщо народні депутати України є представниками всього народу, то депутати місцевих рад — представниками відповідних територіальних громад, що є частиною такої соціальної спільноти як народ. Саме тому зазначені представницькі установи досить часто називають органами народного представництва, або органами народовладдя, а місцеве самоврядування — однією з форм народовладдя. До того ж єдність природи цих органів дістає вияв і в тому, що за змістом відповідних положень Кон-

<sup>1</sup> Шаповал В. Парламент як орган народного представництва // Віче. — 1999. — № 5. — С. 4.

ституції України їх формування відбувається на основі єдиних демократичних принципів виборчого права (статті 71, 76, 141).

При цьому виборність зумовлює колегіальний характер цих органів, кількісний склад яких визначається Конституцією і законами України. Зокрема, колегіальна природа зазначених органів відображається насамперед у порядку вирішення ключових питань, віднесених до їх повноважень. Так, рішення Верховної Ради України та відповідних місцевих рад приймаються винятково на їх пленарних засіданнях шляхом голосування. При цьому Конституція (стаття 82) та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 45) встановлюють відповідні вимоги щодо правомочного складу цих органів. Приміром, Верховна Рада України є повноважною за умови обрання на менш як двох третин від її конституційного складу, а відповідні місцеві ради — від загального складу ради, визначеного радою попереднього скликання згідно із законом.

До спільних рис Верховної Ради України та місцевих рад відноситься те, що їх діяльність здійснюється практично в одних і тих самих організаційно-правових формах, зокрема, це пленарні засідання (сесії), засідання комітетів парламенту та постійних комісій відповідних рад. В організаційному плані система постійних комісій місцевих рад багато в чому відтворює систему парламентських комітетів, яка охоплює відповідні сфери державно-управлінської діяльності. При цьому діяльність як Верховної Ради, так і представницьких органів місцевого самоврядування будується в цілому на основі єдиних принципів, до яких належать насамперед принципи гласності, колективного і вільного обговорення питань, віднесених до їх відання, тощо. Проте, якщо за змістом частини першої статті 78 Конституції народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі, то депутати місцевих рад — на основі поєднання депутатської діяльності з виконанням виробничих або службових обов'язків.

Для представницьких органів характерна певна функціональна єдність. Ця єдність дістає вияв головним чином у тому, що зазначеним органам притаманні, в принципі, єдині соціально-політичні функції, що відображають ту специфічну роль, яку вони відіграють у механізмі держави. До функцій парламентів традиційно відносять представницьку, законодавчу, установчу (організаційну), контрольну, бюджетну тощо. Зазначені функції (крім законодавчої) виконують й представницькі органи місцевого самоврядування. До того ж функціям Верховної Ради України та відповідних місцевих рад, через які реалізується механізм представницької демократії, властиві спільні риси. Зокрема, вони є похідними від державних функцій, які відображають основні аспекти соціально-політичного призначення держави та її сутність. З точки зору теорії управління, вони є складовими відповідних функцій державного управління (регулювання, контролю, організації тощо), які в літературі, оскільки вони визначають, у який спосіб держава забезпечує практичне здійснення своїх завдань і функцій, іноді називають технологічними.

Функції Верховної Ради України мають первинний характер стосовно завдань і функцій органів виконавчої влади, основне соціально-політичне призначення яких полягає в організації виконання Конституції і законів України, а функції відповідних місцевих рад — стосовно завдань і функцій виконавчих органів місцевого самоврядування. Звичайно, взаємовідносини між парламентом та органами виконавчої влади (зокрема Кабінетом Міністрів України) будуються дещо інакше, ніж взаємовідносини між представницькими і виконавчими органами в системі місцевого самоврядування. Адже, якщо виконавчі комітети, відділи та управління являють собою виконавчі органи відповідних рад, то Кабінет Міністрів України не є орга-

ном Верховної Ради України. Проте це не означає абсолютної рівності цих органів, оскільки, з точки зору теорії управління, представницький орган є суб'єктом прийняття первинних управлінських рішень у формі законів, а органи виконавчої влади — суб'єктами їх виконання.

Залишаючи поза рамками дослідження характер відносин між ними, зазначимо, що в такий спосіб представницькі органи створюють відповідний фундамент для управлінської діяльності органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що цілі адміністрації (виконавчої влади), як зазначає французький вчений Р. Драго, ніколи не бувають первинними, вони завжди вторинні і полягають у виконанні завдань, доручених їм основоположними державними органами<sup>1</sup>. Ось чому саме Верховна Рада України у формі законів, а представницькі органи місцевого самоврядування — у формі рішень визначають відповідно цілі і завдання діяльності органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. Більше того, рішення обласних і районних рад, прийняті в межах їх повноважень, є обов'язковими для виконання місцевими органами виконавчої влади — відповідними місцевими державними адміністраціями.

Однією з провідних функцій Верховної Ради України та місцевих рад, є, як відомо, представницька функція. Однак, якщо Верховна Рада України — це загальнонаціональний, представницький орган державної влади, який віддзеркалює інтереси всього суспільства (народу), то місцеві ради — представницькі органи місцевого самоврядування, покликані відображати інтереси відповідних територіальних спільнот, об'єднаних спільним проживанням у межах відповідних частин цілісної і неподільної території держави — адміністративно-територіальних одиниць. При цьому між інтересами суспільства та інтересами територіальних спільнот існує відповідний органічний взаємозв'язок. Цей зв'язок полягає насамперед у тому, що первинними елементами як територіальних спільнот, так і суспільства в цілому є люди, які є первинними носіями соціальних інтересів, що зумовлені практично одними і тими самими життєвими потребами і запитами. Інакше кажучи, територіальні громади не мають якихось інтересів, відмінних від загальносуспільних. Адже кожна людина незалежно від того, де вона проживає, повинна їсти, пити, одягатися, мати житло, здобувати освіту, отримувати медичну допомогу і таке інше. Однак одні інтереси можуть бути задоволені на рівні територіальних громад, а інші — ні. З точки зору системного підходу, це означає, що інтереси суспільства в цілому складаються з інтересів тих самих територіальних громад, які у сукупності утворюють якісно нове системне соціальне утворення — народ держави, який не може існувати поза населенням відповідно сіл, селищ та міст. З цих позицій інтерес територіальної громади є частиною загальнодержавного (загальносуспільного) інтересу. Між цими інтересами існує діалектичний взаємозв'язок, що проявляється у їх єдності та суперечностях між ними. Головна суперечність між цими інтересами полягає у прагненні територіальних громад (як, зрештою, й будь-яких інших спільнот) задовольнити свої інтереси за рахунок загальносуспільних. Внаслідок цього і виникають певні протиріччя у першу чергу між центральними органами держави, які покликані представляти загальнодержавні інтереси, та відповідними органами місцевого самоврядування, що представляють місцеві інтереси, тобто інтереси територіальних громад.

З огляду на те, що суспільство становить ієрархічну соціальну систему, між цими інтересами існує певна субординація, за якої місцеві, локальні ін-

<sup>1</sup> Драго Р. Административная наука. — М.: Прогресс, 1983. — С. 6.

тереси мають узгоджуватися із загальнодержавними. При цьому загальний інтерес як ціле має певний пріоритет щодо інтересу територіальної громади як його частини. Такий взаємозв'язок між цими інтересами дістає вияв у співвідношенні між законами та правовими актами органів місцевого самоврядування. Адже саме в законах Верховна Рада України як представницький орган, що відображає інтереси всього народу, фіксує загальносуспільні (загальнодержавні) інтереси, а органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, лише застосовують норми законів з урахуванням інтересів територіальних громад та місцевих умов і особливостей. Саме у такий спосіб, на наш погляд, і відбувається поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, яке визнається одним із провідних принципів функціонування місцевого самоврядування в Україні, що й отримало закріплення у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином забезпечується і єдність державної політики у відповідних сферах суспільного життя. Та якщо Верховна Рада України відповідно до Конституції України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики шляхом прийняття законів, затвердження Державного бюджету України та загальнодержавних програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, то місцеві ради шляхом прийняття відповідних рішень визначають у межах Конституції і законів України засади місцевої політики, яка в цілому повинна узгоджуватися із загальнодержавною політикою у відповідних сферах суспільного життя. Адже в єдиній державі не може бути однієї політики (наприклад, у галузі освіти чи охорони здоров'я) для органів державної влади, а іншої — для органів місцевого самоврядування, оскільки як перші, так і другі здійснюють єдину державну політику, але у межах своєї компетенції.

Торкаючись співвідношення Верховної Ради України з відповідними місцевими радами з точки зору віднесеності принципу поділу влади до явища місцевого самоврядування, насамперед треба, звичайно, виходити з того, що в унітарній державі цей принцип діє в повному обсязі тільки на найвищому політичному рівні, де саме і здійснюється законодавча влада<sup>1</sup>. Відповідно до Конституції Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади, а тому не може існувати інших органів цієї влади на будь-якому рівні, в тому числі і на місцевому<sup>2</sup>.

Здійснюючи законодавче регулювання суспільних відносин у відповідних сферах суспільного життя, Верховна Рада України визначає не лише засади місцевого самоврядування, а й параметри управлінської діяльності, яких повинні дотримуватися органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. Свої управлінські «команди» вона формулює у формі законодавчих приписів, в яких визначаються повноваження, форми та методи управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Наслідком порушення цих приписів може бути відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи дострокове припинення їх повноважень.

Саме цей факт дає підстави для віднесення парламенту України до суб'єкта державного управління, оскільки закон не протистоїть управлінню, а є могутнім важелем, засобом регулювання найважливіших суспільних

<sup>1</sup> Копейчиков В.В. Організація державної влади і розробка нової Конституції України // Вісник Академії правових наук. — 1995. — № 3. — С. 19.

<sup>2</sup> Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : Навч. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 32.



відносин у різноманітних сферах (галузях) управління<sup>1</sup>, що в цілому засвідчує наявність певних субординаційних відносин між парламентом і органами місцевого самоврядування, які, звичайно, не зводяться до прямого організаційного підпорядкування.

Водночас це зовсім не означає, що законодавча функція протистоїть нормотворчій функції представницьких органів місцевого самоврядування. Річ у тому, що законодавча функція Верховної Ради України і нормотворча функція відповідних місцевих рад є складовими більш загальної — нормотворчої функції держави в цілому. Її суть полягає у встановленні норм права шляхом прийняття (видання) компетентними органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідних нормативно-правових актів. Це зумовлено насамперед неможливістю охоплення законодавчим регулюванням усіх суспільних відносин. Зазначене підтверджується змістом статті 92 Конституції, яка, по суті, встановила вичерпний перелік питань, що мають визначатися тільки законами України. Саме тому переважна більшість законів через те, що вони регулюють здебільшого найважливіші суспільні відносини, містять положення, які потребують опосередкування нормами права підзаконних актів, які в зарубіжній літературі досить часто позначають терміном «вторинне законодавство». Підзаконність таких актів полягає в тому, що вони є похідними від законів, тобто приймаються чи видаються на основі і на виконання законів, які щодо них є первинними нормативно-правовими актами. Цей зв'язок між законами і підзаконними актами відображається в категорії «юридична сила». Така природа властива й нормативним рішенням відповідних місцевих рад, які також є ординарними підзаконними актами, що приймаються на основі та на виконання законів. У такий спосіб представницькі органи місцевого самоврядування «вмонтовуються» в механізм нормотворчої діяльності держави.

У такому контексті нормотворча функція представницьких органів місцевого самоврядування є своєрідним продовженням нормотворчої функції держави. У теорії управління вид діяльності, суть якого у загальному вигляді полягає в упорядкуванні суспільних відносин шляхом встановлення відповідних правил поведінки, позначається терміном «функція регулювання». Ця функція об'єктивно притаманна всім видам соціального управління, оскільки без відповідного нормативного супроводження (включаючи правове) жодне управління, в тому числі й державне, існувати не може. Різновидом цієї функції є функція державного регулювання як складова управлінської діяльності всіх органів державного управління, в тому числі й представницьких органів місцевого самоврядування, яке, як відомо, є проявом децентралізації державного управління.

Тому конституційне визначення парламенту, яке акцентує увагу на його законодавчій функції, зовсім не означає, що Верховна Рада України є єдиним суб'єктом нормотворчої діяльності. У цьому процесі беруть участь й інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які уповноважуються на прийняття (видання) в межах їх компетенції правових актів, що містять норми права. Тому відповідне конституційне формулювання треба розцінювати лише як своєрідну заборону прийняття чи видання таких актів у формі законів іншими органами державної влади з питань, що за змістом Конституції мають визначатися виключно законами і які мають найвищу юридичну силу.

Отже, якщо Верховна Рада — це єдиний орган законодавчої влади, то представницькі органи місцевого самоврядування — підзаконні органи.

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 73.

Якщо управлінські дії Верховної Ради України виражаються здебільшого у формі законів, то дії представницьких органів місцевого самоврядування — у формі рішень, які видаються на підставі і на виконання Конституції і законів України.

Сказане стосується й установчої функції, яка об'єктивно притаманна будь-яким представницьким органам. Цей вид діяльності представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування є складовою такої універсальної функції державного управління, як організація, суть якої полягає насамперед у формуванні керуючої та керованої підсистем державного управління. Ця функція притаманна всім видам соціального управління, в тому числі й державному. Саме тому відповідними повноваженнями щодо реалізації цієї функції наділені практично всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Особливо це стосується представницьких органів, які об'єктивно потребують створення відповідних управлінських (виконавчо-розпорядчих) структур, покликаних забезпечувати виконання їх рішень.

Змістом діяльності парламенту у сфері здійснення установчої функції є насамперед його повноваження щодо формування Кабінету Міністрів України, органів судової влади та інших державних органів, а також його внутрішньої організаційної структури (комітетів, комісій тощо). Своєрідну установчу функцію Верховна Рада України здійснює і щодо місцевого самоврядування. Зазначене впливає з пункту 15 статті 92 Конституції, згідно з яким засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами. Не порушуючи загальних положень Конституції, яка встановила лише принципи місцевого самоврядування, Верховна Рада України вирішує у формі законів питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (стаття 146). Проявом «проникнення» установчої функції парламенту у сферу місцевого самоврядування є вирішення питань адміністративно-територіального устрою, відповідно до якого будується система місцевого самоврядування, а також призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (стаття 85).

Зміст установчої функції місцевих рад, яка здійснюється в межах закону, відображений в їх повноваженнях щодо формування органів цих рад (постійних комісій) та виконавчих органів місцевого самоврядування. Між установчою функцією Верховної Ради і представницьких органів місцевого самоврядування також існує відповідний системний взаємозв'язок, відповідно до якого установчі повноваження останніх належать їм не за власним правом, а за законом.

Наступною ключовою функцією органів народного представництва є контрольна. У загальному вигляді її суть полягає у здійсненні з боку цих органів відповідного контролю за виконанням Конституції і законів України, а також рішень місцевих рад. Проте, якщо суть функції парламентського контролю полягає у здійсненні в межах Конституції контролю за діяльністю насамперед Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади (пункти 13, 33 статті 85 Конституції), то суть контрольної функції Верховної Ради АРК та місцевих рад полягає насамперед у здійсненні відповідного контролю за діяльністю Ради міністрів АРК та виконавчих органів сільських, селищних та міських рад. При цьому районні та обласні ради здійснюють контроль щодо місцевих державних адміністрацій. Конкретний зміст функцій згаданих органів відображений у відповідних положеннях Конституції України (статті 85, 118), Конституції АРК (стаття 26) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 26, 43).

Та незважаючи на те, що відносини між Верховною Радою України та органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України, будуються на дещо інших принципах, ніж відносини між місцевими радами та їх виконавчими органами, треба зазначити, що між цими видами контролю існує відповідний органічний зв'язок, який полягає насамперед у тому, що як парламентський контроль, так і контроль з боку відповідних місцевих рад спрямований на виконання єдиних цілей, завдань і функцій держави. Таким чином, контрольна функція представницьких органів є складовою більш загальної функції державного управління — функції державного контролю, яка здійснюється через розгалужену систему всіх органів держави та органів місцевого самоврядування. Це, зокрема, впливає зі змісту відповідних положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими органи та посадові особи місцевого самоврядування контролюють виконання не тільки рішень рад, а й Конституції і законів України.

Не торкаючись усіх аспектів співвідношення між функцією парламентського контролю та контрольною функцією представницьких органів місцевого самоврядування, треба зазначити, що цим функціям багато в чому властиві певні спільні ознаки, що впливає з представницької, колегіальної природи цих органів. Так, характерною рисою як парламентського контролю, так і контролю з боку представницьких органів місцевого самоврядування є те, що такий контроль здійснюється практично в одних і тих самих формах. До них, зокрема, відносяться заслуховування звітів на засіданнях відповідних рад та їх органів (комітетів, постійних комісій), депутатські запити і звернення. При цьому як парламент, так і представницькі органи місцевого самоврядування можуть створювати тимчасові спеціальні комісії. Зокрема, Верховна Рада України для підготовки і попереднього розгляду питань створює тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, — тимчасові слідчі комісії. Місцеві ж ради для здійснення контролю з конкретно визначених ними питань створюють тимчасові контрольні комісії.

Подібність парламентського контролю та контролю з боку представницьких органів місцевого самоврядування дістає вияв також у їх наслідках. Зокрема, наслідком парламентського контролю може бути прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри уряду, а контролю з боку представницьких органів місцевого самоврядування — прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові, а також голові відповідної місцевої державної адміністрації.

Водночас контрольна функція Верховної Ради України не зводиться тільки до контролю за органами виконавчої влади, хоча саме це є головним у зазначеній парламентській функції<sup>1</sup>. Тобто Конституція не виключає здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Зокрема, до форм парламентського контролю за їх діяльністю можна віднести насамперед дії, пов'язані з застосуванням механізму відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. За змістом частини четвертої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Верховна Рада України за наявності підстав, передбачених частиною першою статті 78 цього Закону, та рішень суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного парламентського комітету може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної рад. Тобто фактично йдеться про розпуск рад, якому, очевидно, має передувати здійснення власне парламентського контролю за їх діяльністю. Принагідно зазначимо, що законодавство колишньої УРСР

<sup>1</sup> Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Зазначена праця. — С. 114.

не передбачало такого заходу відповідальності місцевих рад, як дострокове припинення їх повноважень. У законах про ці ради навіть були відсутні відповідні розділи.

За змістом статті 86 Конституції до форм парламентського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відносяться також запити народних депутатів України. Згідно з положеннями Закону України «Про статус народного депутата України» сюди можна віднести право на депутатське звернення до органів місцевого самоврядування (стаття 16), у тому числі з вимогою щодо припинення порушень прав, свобод та інтересів людини і громадянина, інших порушень законності, права брати участь у роботі сесій відповідних рад, одержувати інформацію з питань депутатської діяльності тощо (стаття 17). Крім того, Верховна Рада України може здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування через відповідні органи та посадових осіб. Так, парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина (в тому числі органами місцевого самоврядування) на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Зокрема, актами реагування Уповноваженого на порушення прав і свобод людини і громадянина є подання, яке вноситься ним до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів щодо усунення виявлених порушень. Згідно з частиною першою статті 16 Закону України «Про Рахункову палату» остання має право контролювати органи місцевого самоврядування у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

За змістом відповідних положень Конституції і Закону України про місцеве самоврядування певна функціональна єдність представницьких органів публічної влади відображається в тому, що їм притаманні деякі квазісудові функції. Якщо Верховна Рада України має повноваження щодо усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (стаття 111), то місцеві ради наділені повноваженнями щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому функцій.

Особливо виразно системні зв'язки представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування простежуються у фінансово-бюджетній сфері. Однією із спільних функцій, притаманних цим органам публічної влади, є бюджетна. Її суть полягає у розподілі фінансових ресурсів держави шляхом затвердження ними відповідних бюджетів та здійснення контролю за їх виконанням. При цьому, якщо Верховна Рада України затверджує Державний бюджет України, то місцеві ради — місцеві бюджети, до яких відносяться бюджет АРК, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. У сукупності ці бюджети становлять єдину бюджетну систему України, яка ґрунтується на єдиних принципах (статті 5, 7 Бюджетного кодексу України).

Системні зв'язки між бюджетною функцією Верховної Ради України та представницьких органів місцевого самоврядування особливо виразно проявляються у процесі складання, розгляду, затвердження відповідних бюджетів. Зокрема, згідно з положеннями Бюджетного кодексу України Верховна Рада України визначає у Державному бюджеті показники, на основі яких розробляються і затверджуються місцеві бюджети. Так, Верховна Рада АРК та місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні враховувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, затверджених Верховною Радою України при

прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні. Бюджети АРК, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АРК та міст обласного значення) бюджети затверджуються рішеннями відповідних рад після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України, а міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети — після затвердження районних чи міських (міст Києва і Севастополя, міста республіканського АРК чи міста обласного значення) бюджетів (стаття 77).

Не є абсолютно самостійними представницькі органи місцевого самоврядування і в процесі виконання місцевих бюджетів, оскільки Верховна Рада України на законодавчому рівні визначає не лише склад доходів, а й основні напрями їх використання. При цьому використання доходів місцевих бюджетів ефективно контролюється з боку відповідних органів держави. З цих позицій фіктивним, тобто таким, що не відповідає реаліям державно-правового життя, є положення частини шостої Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими місцеві бюджети є самостійними і не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Адже заперечення існування єдиної бюджетної системи є своєрідним запереченням цілісності держави.

Підбиваючи підсумки, треба зазначити, що між Верховною Радою України та місцевими радами існують інтегративні зв'язки, завдяки яким вони утворюють цілісну систему представницьких органів, яка включає підсистему представницьких органів державної влади та підсистему органів місцевого самоврядування. Тому в сучасних умовах самостійність місцевих рад стосовно Верховної Ради України не є абсолютною. Однак, якщо за попередньої, радянської, організації влади відносини між радами будувались на засадах так званого демократичного централізму, згідно з яким рішення ради вищого рівня були обов'язковими для рад нижчого рівня, то в сучасних умовах стосунки між Верховною Радою України, з одного боку, і представницькими органами місцевого самоврядування — з другого будуються на підставі Конституції та законів України. До того ж Верховна Рада України, визначаючи на законодавчому рівні компетенцію та гарантії діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечує їх конституційне право на вирішення питань місцевого значення від свавільного втручання органів виконавчої влади у сферу відання місцевого самоврядування, визначену законом.

## ІСТОРИКО-СОЦІОЛОГІЧНА ТЕОРІЯ ПРАВА У ПРАЦЯХ М. ВЛАДИМИРСЬКОГО-БУДАНОВА

**О. Ковальчук,**  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
кандидат юридичних наук

Звернення дослідників до наукових розробок учених університетів України зумовлене тим, що саме університетська наука була і залишається центром становлення і розвитку прогресивних ідей. Це, зокрема, стосується й юридичної науки XIX — початку XX століть, яка отримала відображення у фундаментальних працях відомих учених-юристів Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Проте варто зазначити, що їх погляди на теоретико-правові проблеми недостатньо досліджені, тому кількість праць з цієї тематики досить обмежена. Серед них можна виділити праці В. Андрейцева, В. Кортких «Микола Іванішев», С. Мельника «Вчені-юристи Київського національного університету імені Тараса Шевченка у галузі кримінального процесу» та інші.

Однак зазначені праці не розкривають процес становлення та розвитку теорії права у Київському університеті.

Основними завданнями даної статті є дослідження і розкриття теоретико-правових поглядів М. Владимирського-Буданова — відомого історика права Київського університету, визначення місця його правових ідей у контексті розвитку світової правової думки та значення їх для подальшого розвитку і вдосконалення права.

Дослідження показали, що теоретико-правова думка у Київському університеті була представлена різними теоріями, напрямками і підходами, які відрізнялись від відомих європейських шкіл і течій. Серед них можна виділити нормативно-соціологічний підхід Є. Спекторського, природно-правову теорію права Є. Трубецького, юридичний позитивізм М. Ренненкампа тощо.

Історико-соціологічна теорія права в Україні, основу якої заклали М. Іванішев, отримала подальший розвиток у працях його учня М. Владимирського-Буданова (1838—1916). Він виріс у сім'ї священика, після закінчення Тульської духовної семінарії вступив до Київської духовної академії, звідти перейшов до Київського університету на історико-філологічний факультет. Незабаром після закінчення університету його було запрошено працювати на юридичному факультеті цього навчального закладу.

Початок наукової і педагогічної діяльності М. Владимирського-Буданова припадає на 60-ті роки XIX століття. То була епоха відомих російських економічних і політичних реформ, започаткованих скасуванням кріпацтва, реформою суду, місцевого самоврядування та інших великих перетворень. На той час в університетах України і Росії було прийнято і введено в дію новий статут 1863 року. Молоді вчені того періоду мали більш сприятливі умови для розвитку правової теорії, ніж їх попередники.

Важливу роль у формуванні їх поглядів відіграло і відновлення відряджень за кордон. Ці поїздки позитивно вплинули на розширення наукового світогляду вчених. Вони мали можливість ознайомитися з численними джерелами, що давали великий матеріал для розв'язання суперечок, які виникали внаслідок зіставлення висновків. З'явилось більше можливостей для публікації наукових праць та вивчення слов'янського законодавства, на що свого часу велику увагу звертали університетські викладачі Г. Данилович, М. Іванішев. Перебуваючи за кордоном, М. Владимирський-Буданов відвідав Відень, Мюнхен, Гейдельберг. Там він прослухав курс лекцій корифеїв німецької юриспруденції, якими були Миттермайер, Вагнеров, Блюнчлі. Потім, переїхавши до Кенігсберга (за словами М. Іванішева), у знаменитому архіві стародавньої Пруссії він ознайомився з безліччю важливих матеріалів з історії литовсько-руського права [1; 113].

Найбільше М. Владимирського-Буданова цікавила історія російського права, яке стало об'єктом його спеціальних досліджень. Викладання цієї дисципліни було передбачено університетським Статутом 1863 року. Він також займався вивченням чеського, польського хорватського права [2], розуміючи, що законодавство неможливо цілком зрозуміти, якщо не знати його історію.

Учений намагався з'ясувати історію російського права з усіма його загальнолюдськими рисами і національними особливостями. Ця нова наука, як і її досягнення, тісно пов'язані з науковою діяльністю М. Владимирського-Буданова. Йому, який займався дослідженням не тільки історії російського права, а й цивільного та кримінального, доводилося бути першопроходцем з більшості питань, йдучи зовсім «не второваними дорогами». Тому не випадково його назвали «патріархом сучасної історії російського права» [3; 875]. Саме в галузі історії держави і права він захистив магістерську «Немецьке право в Польщі и Литве» (1864 рік) — одне з перших досліджень про проникнення в Польщу та Південно-Західну Русь німецького права і особливо інститутів вейтівства і магдебурзького права, а також докторську «Государство и народное образование в России с XVII в. до учреждения министерств» (1874 рік) дисертації.

За більш як сорокарічний період роботи в Київському університеті М. Владимирський-Буданов написав понад 50 праць. Це — історико-правові монографії, статті, рецензії, коментарі до пам'яток права і систематичний курс науки, над яким він працював усе життя.

Своїми дослідженнями вчений збагатив російську історико-правову науку, за що був відзначений званнями почесного члена кількох університетів і товариств. М. Владимирський-Буданов був членом вищої наукової установи країни — Академії наук, членом Київського юридичного товариства, дійсним членом і головою Київського історичного товариства Нестора Літописця. З 1882 року М. Владимирський-Буданов очолював роботу Київської комісії з розбирання стародавніх актів, під його редакцією було видано близько 20 томів цих документів. У протоколі засідання Ради імператорського університету Святого Володимира від 4 листопада 1911 року зазначалося, що «вчене ім'я М. Владимирського-Буданова користується дуже великою популярністю не тільки в межах неосяжної вітчизни, а й за кордоном, зокрема у Франції і Німеччині (не кажучи вже про слов'янські землі)» [4; 178]. Вченого вважали «родоначальником нової західноруської галузі нашої науки» [5; 45].

За змістом роботи М. Владимирського-Буданова можна поділити на дві основні групи. Частина з них треба віднести до галузі вивчення литовсько-російського і слов'янського права, інші — містять узагальнення загальноісторичного ходу розвитку держави і права. Але і в тих, і в інших порушуються питання загальної теорії права. Найбільш цікавим з цього погляду є

«Обзор истории русского права», який був навчальним посібником не тільки в Київському, а й в інших університетах України та Росії.

Треба відзначити, що і до М. Владимирського-Буданова робили спробу викласти історію російського права професор Петербурзького університету М. Михайлов [6; 468] і професор Московського університету І. Беляєв [7; 318]. Значні позитивні наукові переваги мав курс В. Сергієвича [8; 997]. Проте тільки «Обзор истории русского права» М. Владимирського-Буданова витримав сім видань і вважався на той час найкращим університетським курсом з огляду повноти викладу. Як відзначав І. Малиновський, він був «єдиним повним курсом з історії російського права» [9; 11], де була викладена історія російського права від стародавніх часів до видання Зведення законів, висвітлювалася історія державного права у поєднанні із зовнішньою історією права, історія кримінального і цивільного права і процесу. Ця праця має винятково науковий характер. Усі свої твердження і висновки вчений будує на зібраних і проаналізованих ним джерелах шляхом поглибленого їх тлумачення. Він відкидав думки, які не збігалися з точними науковими даними, і погоджувався з тими, які відповідали першоджерелам. Характерним для його досліджень було те, що у своїх розробках він звертав увагу на ще не з'ясовані для юридичної науки питання.

Доповнювала «Обзор истории русского права» «Хрестоматия по истории русского права» (1872, 1873, 1875 роки), яку вчений розробляв з метою надання студентам можливості безпосередньо знайомитися з пам'ятками вітчизняного законодавства. Вказуючи на важливість «Хрестоматии по истории русского права» для того часу, Ф. Тарановський зазначав: «поки в нашій літературі немає нічого рівного їй ні навіть подібного» [10; 87]. Коментуючи пам'ятки стародавнього права, М. Владимирський-Буданов намагався охопити всі спірні питання, які на той час залишались відкритими. Вчений не обмежувався простим передруком джерел, у необхідних випадках він зіставляв різні видання, зокрема й рукописні, намагаючись встановити дійсну редакцію кожної пам'ятки права. Але, як відзначав М. Владимирський-Буданов, «зміст пам'яток цікавив мене не сам по собі, скільки в порівнянні із стародавніми пам'ятками права російського та інших слов'янських народів» [11; 14].

У результаті свого дослідження вчений дійшов висновку, що історія російського права поділяється на три періоди: перший — княжий, в якому діяло звичаєве право; другий — Московської і Литовської держав, де звичай і закон перебували на одному рівні; третій — імперський, в якому домінуюче становище посідав закон [12; 4]. До джерел російського права М. Владимирський-Буданов відносить звичай і закон. Пам'ятками звичаєвого права вчений вважав літописи, акти, записки, а пам'ятками законів — договори, устави, укази і кодекси.

М. Владимирський-Буданов приділяв велику увагу вивченню питання походження права і вважав, що першоджерелом права є природа людини, яка підпорядковується таким самим законам, як і природа органічна та неорганічна. Тому «право на першій стадії є відчуттям», потім воно проходить крізь свідомість і перетворюється з явища природи на дію волі. Відмінність права у різних народів учений пояснював рівнем розвитку економічних, культурних і релігійних особливостей.

У своїх роботах М. Владимирський-Буданов досліджував і ряд загальнотеоретичних проблем права. Він акцентував увагу на проблемах, пов'язаних з процесами історичного розвитку права, його джерел, на співвідношенні правових норм різних народів тощо. При цьому вчений передусім звертався до виявлення методологічних принципів дослідження права.



Першим таким принципом він вважав вивчення і систематизацію, а вже потім — узагальнення конкретних фактів вивчення національних правових норм, а також історії їх розвитку порівняно з процесами, що відбувалися в інших країнах. Він зазначав, що вплив іноземного права необхідно відрізнити від запозичення, адже вплив права однієї країни на іншу дає інколи наслідки, цілком протилежні, тим, яких було досягнуто на вітчизняному ґрунті.

Теорія права, вважав М. Владимирський-Буданов, повинна будуватися на узагальненні фактів. У деяких випадках вчений вдавався до аналогії права для з'ясування норм російського права певного періоду. Однак такий прийом він розглядав як крайній захід, який застосовувався у разі відсутності джерел права.

Так, у рецензії на твір В. Сергієвського «Наказание в русском праве XVII в.» М. Владимирський-Буданов підкреслював, що «пізніше містить у собі завжди більше попереднього і висновок від першого до другого не може призвести до помилок» [13; 26]. При цьому вчений застерігав про можливість спотворення фактів при застосуванні аналогії права інших народів, а також аналогії норм спорідненого права. У разі розходження думок учених М. Владимирський-Буданов пропонував будувати припущення на дослідженнях історико-правової науки. Так, «дійсна історична поява общин у XIV—XVII століттях, — вважав він, — залишається загадкою через відсутність даних. Тому лишається висувати тільки більш або менш правдоподібні гіпотези» [12; 674].

Використовуючи різні прийоми і методи, вчений показав, що історія російського права складається не з безлічі не пов'язаних між собою окремих фактів, а являє собою закономірний процес прогресивного розвитку юридичних норм. І тому немає необхідності доводити існування загальнослов'янського правознавства, тому що це є, на думку вченого, аксіомою [11; 47]. Адже законодавство кожного народу знаходиться у тісному зв'язку з його історичним життям. А тому найменші зміни, що відбуваються в суспільному житті, одночасно відображаються і в законодавстві.

Іншим найважливішим методологічним прийомом, яким М. Владимирський-Буданов керувався при дослідженні історії права, було застосування положення про закономірний історичний розвиток суспільних відносин. Він вважав, що стрибків в історії не буває, розвиток відбувається поступово, а тому в будь-якому історичному періоді мають місце певні риси, притаманні лише йому, і поряд з ними — особливості минулого і зародження майбутнього.

При цьому під прогресом М. Владимирський-Буданов розумів рух від простих суспільних і правових форм до більш складних і довершених. Він виступав за проведення реформ, оскільки поступовий рух вперед шляхом розвитку правових норм є основним законом історії. Так, в «Обзоре истории русского права» вчений доводить, що в ранні періоди історії ще не було диференціації різних галузей права, державне і приватне право в стародавні часи були злиті, але правовий прогрес поступово привів до того, що державне право відокремилася від домішок приватних засад, а ті, у свою чергу, розвинулися в особливу сферу. Аналогічно розвивається сфера державної діяльності, поступово судова влада відокремлюється від законодавчої і адміністративної» [12; 456].

Аналогічну думку про певні закономірності правового розвитку та його поступовий прогрес знаходимо й у професора Московського університету М. Ковалевського — одного з найвидатніших представників соціологічного напрямку права в Росії, який близько десяти років працював спочатку в Московському, а пізніше — в Санкт-Петербурзькому університетах. Під прогресом

сом він розумів безперервний розвиток соціальних цінностей, що створюються людиною, який здійснюється без переворотів, але не допускає застою [14; 18, 19].

Свою теорію прогресу М. Ковалевський будував виходячи з визнання об'єктивної закономірності розвитку природи і суспільства. Закони — це «постійні відносини, що випливають з самої природи речей» [15; 57]. Таке визначення М. Ковалевського схоже з положенням Ш. Монтеск'є, яке він сформулював у праці «Про дух законів» [16; 340]. Закони, на думку М. Ковалевського, є природним і необхідним зв'язком між історичними подіями і фактами. Тому історія розвитку суспільства — не нагромадження випадкових явищ, а закономірний процес. Закони історії мають об'єктивний характер і не можуть змінюватися довільно.

Застосування соціологічних підходів у трактуванні розвитку права було характерним явищем і для ряду професорів університетської науки Києва, зокрема і М. Владимирського-Буданова. Соціологічні підходи М. Ковалевського і М. Владимирського-Буданова мали певну відмінність, а саме — у сферах дослідження. Перший застосовував соціологічний підхід більш широко — щодо всіх випадків історії. Другий — вужче — для дослідження історії національного права, яке, в свою чергу, давало матеріал для загальнотеоретичних і юридичних висновків.

Вивчаючи історію права України і Росії, М. Владимирський-Буданов робить ряд важливих висновків, пов'язаних із застосуванням у Росії у XV столітті норм литовського права. Цьому були присвячені його роботи: «Очерки по истории Литовско-русского права» (1889, 1893 роки), «Церковное имущество в Юго-Западной России XVI в.» (1907 рік) «Формы крестьянского землевладения в Литовско-Русском государстве XVI в.» (1911 рік) тощо.

Без паралельного вивчення права литовсько-російського і московського, зазначав М. Владимирський-Буданов у своїй рецензії на «Историю права Московского государства» професора М. Загоскіна, «не може бути зрозумілим ні кожне з них окремо, ні право імперії, що об'єднало їх, ні хід розвитку російського права в цілісній історії його... Ми наполягаємо тут на тому, що давно вже визнано істориками Росії, тобто, що історія литовсько-російської держави є органічною частиною російської історії» [17; 28]. Він був одним з перших авторитетних учених у цій галузі. Його велика заслуга полягає в тому, що він спрямовував у цю сферу діяльності своїх учнів — Г. Демченка (Київський університет), М. Максимейка (Харківський університет) та інших.

У праці «Немецкое право в Польше и Литве» М. Владимирський-Буданов простежував поступове впровадження в Польщі та Литві форм суспільного побуту, вироблених німецьким правом, і процес утворення первинних слов'янських порядків під впливом німецького права. Значна частина твору складається з актів Київського центрального архіву, в ньому також вперше наведені докладні відомості про устрій міст у південно-західній Росії в XVII столітті. Вчений визнавав, що польське і литовсько-російське право під впливом німецького набуло особливого забарвлення, що і стало характерною ознакою саме польського права, його відмінною рисою, приміром від східно-російського [18; 36]. Виходячи з аналізу джерел М. Владимирський-Буданов підкреслював, що вплив німецького права на польському ґрунті давав результати іноді абсолютно протилежні тим, яких було досягнуто німецьким правом в його вітчизні. Пояснення цьому вчений шукав знов-таки у специфічних особливостях правового розвитку кожного суспільства.

Високо оцінюючи діяльність М. Владимирського-Буданова, відомий до-революційний історик Київського університету В. Іконников відзначав, що «автор належить до тих небагатьох дослідників, які звернули увагу на питання, ще далеко не з'ясовані в російській історичній літературі. Йому довелося встановлювати основні погляди як у загальних, так і в окремих положеннях своєї праці... При цьому велике значення в наших очах має те, що автор користувався не тільки надрукованими джерелами, але і рукописним матеріалом» [19; 10, 11].

М. Владимирський-Буданов мріяв охопити науковими дослідженнями не тільки процес розвитку конкретних правових норм, а й хід систематизації права у кожного народу. Він дійшов висновку, що право — це продукт нації, а не держави. Вчений зазначав, що є «історія національного права російського, а не російської держави» [12; 3]. Він також писав про самостійність розвитку права «кожної слов'янської нації». При цьому М. Владимирський-Буданов допускав можливість запозичення правових норм слов'янськими народами один у одного як близькими за національним духом і походженням і водночас рішуче виступав проти сприйняття ними німецького права. Існування слов'янського права як цілого, а не тільки групи права окремих слов'янських народів, на його думку, не викликає сумніву. На підтвердження цього вчений наводить приклад існування німецького права незважаючи на постійну роз'єднаність німецького племені.

При дослідженні правової теорії М. Владимирського-Буданова виникає спірне питання про його належність до історичної школи права. Таку точку зору підтримує у своїй роботі співробітник інституту держави і права ім. В.М. Корецького Т. Бондарук [20; 10]. Певна схожість висловлювань М. Владимирського-Буданова і представників історичної школи права в Німеччині у XIX столітті існує, але їх відмінність настільки велика, що його безпідставно було б відносити до цієї школи, хоч би й на слов'янській основі. Головне, що відрізняє М. Владимирського-Буданова від представників німецької історичної школи права, полягає в тому, що національні особливості права і специфіку права кожного народу він шукає не в особливостях міфічного народного духу, а в реальній історії народу на основі першоджерел. М. Владимирський-Буданов критикував історичну школу права за те, що вона підходила до вивчення історії права з готовими схемами і в джерелах права шукала лише підтвердження своєї теорії. Вчений, навпаки, відшукував, досліджував і вивчав джерела не для того, щоб вони виправдали упереджені погляди на розвиток російського права. Аналізуючи зібраний матеріал, він прагнув скласти шляхом узагальнення конкретних фактів певний науковий погляд на історію права та її особливості. Таке вміння побачити і зробити теоретичне узагальнення є характерною рисою наукового підходу вченого.

М. Владимирський-Буданов чітко бачив й інші недоліки історичної школи права, яка не сприяла вивченню реальних юридичних інститутів у їх розвитку, а мимоволі прирікала своїх прихильників на догматизм і закривала перед ними динаміку історичного процесу. «Крайнощі історичної школи, — писав він, — призвели до реакційного напрямку, тобто до прагнення повернути форми права, вже пережиті історично, і до переваги національних, хоч би і недовершених, форм права перед усякими іншими» [12; 2]. Це підтверджує і І. Яковкін, вказуючи при цьому, що М. Владимирський-Буданов не був прихильником цієї доктрини. У своїх роботах з історії литовсько-руського права він досліджував не стільки статичне начало «народного духу», скільки розвиток окремих юридичних інститутів...» [5; 42].

У фундаментальних дослідженнях М. Владимирського-Буданова простежується підхід представників соціологічної школи права, яка почала зароджуватись в Україні та Росії раніше, ніж в інших країнах. Учений розвинув

елементи соціологічного підходу, властиві М. Іванішеву та іншим ученим Київського університету. На його думку, право розвивається паралельно з економікою, політикою, релігією і всі ці явища взаємно впливають одне на одне.

У праці «Государство и народное образование в России с XVII века до учреждения министерств» М. Владимирський-Буданов показав розвиток російського законодавства щодо народної освіти в зв'язку з розвитком російського суспільного устрою і як останній сприяв його зміні. Він також писав, що «право перебуває в залежності не тільки від умов суспільного життя, але й так само від фізичних умов» [21; 167]. Під фізичними умовами він мав на увазі географічні чинники.

Для дослідження правових явищ М. Владимирський-Буданов використовував також прийом, який ми тепер називаємо історико-порівняльним методом. Учений підкреслював: щоб уникнути крайнощів історичної школи, історики права повинні вміти виділяти схожі явища у різних народів, які можна пояснити єдністю фізичних і психологічних законів природи людини. Це дасть можливість запозичувати деякі правові норми одним народом в іншого. Але при вивченні правових систем різних країн головна мета зіставлення має бути відображена у висновках не тільки про їх схожість, а й про відмінність. Саме ці відмінності становлять національні особливості кожного права.

Історико-порівняльний метод на той час ще не набув значного поширення. Як влучно відзначив М. Ковалевський, «історико-порівняльне вивчення права — справа поки ще нова не тільки у нас, але і на Заході» [22; 5]. М. Владимирський-Буданов обґрунтовував необхідність застосування історико-порівняльного методу при вивченні права і разом з тим наголошував, що «при вивченні загальної історії права головною метою такого вивчення є узагальнення схожих рис, при вивченні національного права — висновок не тільки щодо схожих, але і відмінних, що становлять національні особливості» [12; 2].

Застосовуючи історико-порівняльний метод вивчення слов'янського права, вчений написав кілька монографій. Серед них варто виділити такі: «Неизданные законы юго-западных славян», «Очерки по истории литовско-русского права» та інші. М. Владимирський-Буданов багато зусиль доклав для відкриття кафедри історії слов'янських законодавств, як це передбачалося університетським Статутом 1863 року. Він пропонував, щоб «історія слов'янських законодавств викладалась не як окремий і самостійний предмет, а включалась в історію російського права як найважливіший елемент при порівняльному викладенні науки» [11; 2]. Його ідеї щодо застосування порівняльно-правових досліджень залишаються актуальними і у вітчизняній юридичній науці. Так, С. Бобровник зазначає, що «без вивчення і використання нагромадженого іншими країнами досвіду в розвитку законодавства, розв'язання проблем обміну правовою інформацією, науковими ідеями, зближення національної правової системи з системами розвинутих країн є неможливим» [23; 25].

М. Владимирський-Буданов зробив багато суттєвих досліджень з теорії права, які не втратили свого значення до наших днів. При цьому він відстоював думку, що пізнання закономірностей розвитку права є передусім надійним шляхом не тільки до пояснення історії права, а й до пізнання його справжнього стану, а також думку про необхідність прогнозування перспектив розвитку права.

Поряд з цим у пізнанні закономірностей правового розвитку вчений вбачав ключ до пояснення інших маловивчених правових проблем. Так, в історико-критичних етюдах М. Владимирський-Буданов зауважував, що росій-

ська наука вже давно застосовує порівняльний метод, проте як односторонній. Адже для вивчення англійського чи грецького права перш за все необхідне вивчення саме англійського і грецького, а не загальнолюдського. Тобто нас цікавлять у даному разі більше особливості національного права, в яких, звичайно, греки подібні до англійців зважаючи на психологічні та фізіологічні закони, які управляють природою людини. Зрозуміло, хоча мета будь-якої історії права полягає у з'ясуванні подібності та різниці, але у вивченні національного права повинна переважати кінцева мета, у вивченні загального права — перша. В іншому разі історія будь-якого національного права була б безплідним повторенням одного і того самого [24; 4]. Тому, на думку М. Владимирського-Буданова, саме вони і «становлять запас загальнолюдського права, розвиваючись до відомого ступеня вдосконалення, вони і стають загальнолюдськими» [24; 7].

На прикладі римського права вчений доводить, що саме односторонній розвиток особливого характеру цивільного права зробив його прийнятним для всього людства. Вчений вказував на поступовий розвиток права приватної власності і на те, що «цей шлях піднесення прав приватної особи є шляхом природного зростання цих прав і не залежить від політичних переворотів або штучних законодавчих заходів. Останні можуть лише прискорити цей процес або затримати його; перше трапилось у Литві внаслідок зближення з Польщею, друге — в Москві» [25; 51].

Деякі дореволюційні юристи відносили М. Владимирського-Буданова, як і М. Іванішева, до слов'янофілів. Так, правознавець Ф. Тарановський вважав, що світогляд його склався в традиційному дусі слов'янофільства [10; 89]. Проте, на мою думку, вченого не можна віднести до слов'янофілів тільки на тій підставі, що він високо цинив специфічну історію слов'янського народу і слов'янського права. Він посідав своєрідну позицію в історичних дослідженнях, не приєднавшись ні до слов'янофілів, ні до західників. На його погляд, ці дві школи «розглядали лише дві сторони одного і того самого предмета» (тобто національні особливості та загальнолюдські засади права). Він обрав новий напрям, який виник у 60-х роках XIX століття «із дотику результатів діяльності обох шкіл» [12; 7].

По-перше, вчений був прихильником теорії про загальні закономірності права і зазначав, що «всесвітньо-історичний факт вузького кола, що його успадковують у первісні епохи, і поступове розширення його в історії факт більш або менш визнаний» [12; 2]. По-друге, при вивченні загальної історії права він вважав за необхідне виділити схожі риси, властиві праву різних країн, а вже далі виявляти їх відмінності, що складають національні особливості правового розвитку. При цьому він не відкидав прогресивних ідей західних країн, а намагався використовувати найцінніші з них, «визнаючи при цьому високий рівень західноєвропейської культури», був згоден з тим, що Росія відстала від Західної Європи [26; 19]. Як справедливо відзначає О. Скакун, «в його працях застосовувався історико-порівняльний метод, який не був характерним ні для слов'янофілів, ні для історичної школи права» [27; 135].

Досліджуючи методологічні й теоретичні аспекти праворозуміння М. Владимирського-Буданова, треба зробити висновок, що вчений належить до представників нового наукового напрямку, започаткованого в Україні у 60-х роках XIX століття, який отримав назву історико-соціологічного. Визначення підходу в теорії права М. Владимирського-Буданова як історико-соціологічного не треба розуміти як механічне поєднання ним двох напрямів в одному. Історичний елемент у теорії права М. Владимирського-Буданова означав, що дослідження права не може проходити поза вивченням загаль-

ної історії права, і висновки вченого в цьому аспекті вельми відрізнялися від висновків Ф.-К. Савіньї і Г.-Ф. Пухти.

Соціологічною ж теорія права у М. Владимирського-Буданова була в тому розумінні, що він шукав першооснову права, причини, що зумовляють хід його розвитку в широкому комплексі соціальних явищ. Якщо йому і не вдалося поставити вивчення соціальних явищ на рівень досягнень науки кінця XIX — початку XX століть, то він принаймні обрав правильний напрям. Своїми дослідженнями М. Владимирський-Буданов розробив новий підхід до вивчення одного з найважливіших питань теорії права. На думку вченого, в суспільному житті існує гармонія, а тому зміна в одній галузі явищ позначається на інших. Саме тому М. Владимирський-Буданов вказує на зв'язок права з економікою, політикою, культурою, освітою, релігією, а також на відносини з іншими народами. Він зазначає, що історія кожного народу має свої національні особливості і не може повторювати історію іншого. Саме ці особливості проявляються і в праві, визначаючи його оригінальність і недоліки. Разом з тим учений говорив про можливість впливу і рецепцію іноземного права, посилаючись на договори з греками ще в 907 і 911 роках князя Олега, у 945 році — князя Ігоря, у 971 році — князя Святослава. Це спонукало до узгодження слов'янських норм права з візантійськими. Знаковим історичним впливом рецепції візантійського права було прийняття християнства на Русі, а відтак — і деяких кодексів, що призвело до багатьох змін у сфері права.

Однією з важливих загальнотеоретичних проблем, які перебували в полі зору М. Владимирського-Буданова, було співвідношення права і закону. Він виступав проти їх ототожнення, застосовуючи і в цьому питанні свій методологічний підхід. На його думку, «закон може бути вираженням правосвідомості певного народу, але може ним і не бути, коли він накладений на народ владою правителя, який походить з чужої нації. Поки він існує, він є обов'язковим для підкореного народу, але він не буде вираженням права цього народу» [11; 38].

У роботі В. Нерсисянца «Право і закон» зазначається, що в історії правової думки було чимало мислителів, які розрізняли право і закон, «змінювалися погляди на право і закон, на їх роль у житті суспільства, змінювався зміст ідеологічної боротьби навколо цих понять, оновлювалися і збагачувалися форми боротьби, варіювалися аргументи, забувалися старі спори і виникали нові, але загалом названа тема не втрачала своєї актуальності» [28; 4]. Він, зокрема, підкреслює, що така велика увага до проблем співвідношення права і закону зумовлена тим, що через ці категорії досліджувалися фундаментальні поняття правової думки «про природу... й характер норм, що регулюють поведінку людей, про значення свободи і справедливості в людських взаємовідносинах, про помсту і роль людини в політичному житті суспільства, її правах, свободах і обов'язках». [28; 4] Тотожність права і закону в університетській науці в Росії та Україні у 70-х роках XIX століття відстоювали представники юридичного позитивізму М. Шершеневич, М. Палієнко, М. Ренненкампф [29; 41].

З позиції теорії права М. Владимирський-Буданов не поділяв положення юридичного позитивізму. Для нього характерним було зіставлення права як результату творчості народу і «закону... як неподільної діяльності царя і думи». Звичайно, в такій постановці питання не було якогось заклик до надання народові права на участь у законотворчості. Вище було показано, що розумів М. Владимирський-Буданов під роллю народу в історичному розвитку права. Співвідношення права і закону він розглядав як співвідношення цілого і частини, вважав, що закон відстає від розвитку права і оцінював його як «одну з недовершених форм права». В обережній формі це

було критикою існуючого законодавства. Вчений допускав збіг права і закону в тому разі, коли закон буде «вираженням правосвідомості певного народу» і заперечував внутрішню єдність права і закону, якщо останній «виходив від правителя, який походив з чужої нації».

У роботах М. Владимирського-Буданова можна простежити ідею прогресу стосовно правового розвитку. Він писав: «Історія російського права — це наука, яка викладає прогресивний розвиток юридичних норм у житті російського народу» [12; 1]. Під прогресом учений розумів закономірний процес — рух від простих форм до більш складних.

Викладене дає підстави зробити висновок, що М. Владимирський-Буданов у своїх дослідженнях спирався на загальні закономірності розвитку права і його характерні для кожного народу особливості з урахуванням соціально-економічних умов. Відкидаючи застарілі реакційні та ортодоксальні ідеї німецької історичної школи права і використовуючи історико-порівняльний метод, він був одним з перших, хто започаткував історико-соціологічний підхід у теорії права в Україні. Такої точки зору дотримується і О. Скакун [30; 83]. Свого часу Ф. Енгельс, маючи на увазі М. Ковалевського та інших прихильників історико-порівняльного права, що повністю можна віднести і до М. Владимирського-Буданова, стверджував, що «вони частково дали новий матеріал, частково висунули нові точки зору» [31; 225].

Абсолютно очевидно, що М. Владимирського-Буданова вважали одним з авторитетів історико-правової науки. Він, як і багато вчених Київського університету, зробив значний внесок не тільки в історико-правову науку, а й у розв'язання низки проблем загальної теорії права. Його дослідження стали основою розвитку правової думки не лише в Київському університеті, а й в Україні та Росії в цілому, не втратили вони своєї актуальності і в наші дні. Історико-правові дослідження М. Владимирського-Буданова стали неocenним джерелом, до якого і зараз звертаються сучасні науковці.

#### Список літератури

1. **Иконников В.С.** Биографический словарь профессоров и преподавателей императорского университета Св. Владимира (1834—1884). — К., 1884. — 823 с.
2. Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського: інститут рукопису. Ф. 60 — № 52—54.
3. **Дьяконов М.А.** М.Ф. Владимирский-Буданов. Некролог // Известия Императорской Академии Наук. — 1916. — 15 июня. — IV. — С. 875—880.
4. Протоколы заседаний Совета императорского университета Св. Владимира, 4 ноября 1911 г. // Университетские Известия. — 1913. — № 4. — С. 171—242.
5. **Яковкин И.И.** Некролог // Журнал Министерства Народного Просвещения. — 1916. — Декабрь — С. 36—38.
6. **Михайлов М.** История Русского права. — СПб., 1871. — 468 с.
7. **Беляев И.Д.** Лекции по истории русского законодательства. — М., 1862. — 318 с.
8. **Сергеевич В.И.** Лекции и исследования по истории русского права — СПб., 1883. — 997 с.
9. **Малиновский И.А.** Лекции по истории русского права. — Ростов-на-Дону, 1918. — 488 с.
10. **Тарановский Ф.** Памяти М.Ф. Владимирского-Буданова // Юридический вестник. — 1916. — Кн. XIV (II). — С. 84—96.
11. **Владимирский-Буданов М.Ф.** Отчет о годичной командировке 1880-81 года // Университетские Известия. — 1881. — № 11. — С. 1—55.
12. **Владимирский-Буданов М.Ф.** Обзор истории русского права. — К., 1915. — 699 с.
13. **Владимирский-Буданов М.Ф.** Рецензия на сочинение В.И. Сергеевского «Наказание в русском праве XVII в.» // Университетские известия. — 1881. — № 1. — С. 24—29.

14. **Ковалевский М.М.** Очерк происхождения и развития семьи и собственности. — М., 1939. — 186 с.
15. **Ковалевский М.М.** Сочинения: в 2 т.: Социология. — М., Госполитиздат. — 1997. — Т. 1. — 287 с.
16. **Монтескье Ш.** Избранные произведения. — М., 1955. — 800 с.
17. **Владимирский-Буданов М.Ф.** Критический разбор «Истории права Московского государства» Н.П. Загоскина // Университетские Известия. — 1877. — № 3. — С. 25—32.
18. Отчет о годичной командировке 1880—1881 гг. профессора Владимирского-Буданова // Университетские известия. — 1881. — № 12. — С. 25—56.
19. **Иконников В.** Немецкое право в Польше и Литве: Сочинение Владимирского-Буданова // Университетские известия. — 1868. — № 9. — С. 4—11.
20. **Бондарук Т.І.** Основоположники кївської історико-юридичної школи М.Ф. Владимирський-Буданов, Ф.І. Леонтович: Автореф. дис. к-та юр. наук: 12.00.01. — К., 1995. — 26 с.
21. **Владимирский-Буданов М.Ф.** Государство и народное образование в России с XVII века до учреждения министерств // Журнал Министерства народного просвещения. — 1873. — № 10. — С. 165—220.
22. **Ковалевский М.М.** Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения истории права. — М., 1880. — 72 с.
23. **Бобровник С.В.** Теоретико-правові дослідження і перспективи їх розвитку // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К.: Вид. Дім «Юридична книга», 2000. — Вип. 11. — С. 18—27.
24. **Владимирский-Буданов М.Ф.** Историко-критические этюды: Серия 1. — 1878. — 124 с.
25. **Владимирский-Буданов М.Ф.** Очерки из истории литовско-русского права. — К., 1889. — Кн. 3. — 83 с.
26. Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського: інститут рукопису: Ф. 60. — № 22. — 62 л.
27. **Скакун О.Ф.** М.Ф. Владимирский-Буданов як історик права України // Проблеми правознавства. — 1974. — Вип. 27. — С. 134—142.
28. **Нерсисянц В.С.** Право и закон. — М., 1983. — 365 с.
29. **Пяткина С.А.** Русская буржуазная и правовая идеология. — М., 1980. — 85 с.
30. **Владимирский-Буданов М.Ф.** Обзор истории русского права. — К., 1900. — 667 с.
31. **Скакун О.Ф.** К вопросу об исторической преемственности в буржуазной теории права // Право и борьба идей в современном мире: (Материалы науч. конф.). — 24—26 декабря 1979 г. — М.: Ин-т гос. и права, 1980. — 162 с.
32. **Маркс К., Энгельс Ф.** Соч: в 30 т. — М.: Госполитиздат, 1962. — Т. 22. — 804 с.



## З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

### ОХОРОНА РАДЯНСЬКИХ КОНСТИТУЦІЙ У ПЕРШІ ДВА ДЕСЯТИЛІТТЯ ІСНУВАННЯ СРСР

**О. Мироненко,**

доктор філософських наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
лауреат Державної премії України у галузі науки і техніки

Загальна тенденція, що виникла на межі 20—30-х років разом із згортанням НЕПу, до пониження ролі офіційного державного конституційного контролю, особливо судового його різновиду, весь час посилювалась і повною мірою дала про себе знати у Конституції СРСР 1936 року. Робота над її текстом за рішенням лютого 1935 року пленуму ЦК ВКП(б), одногосподно схваленим VII Всесоюзним з'їздом Рад, здійснювалась Конституційною комісією на чолі з Й. Сталіним і ще дванадцятьма підкомісіями. У червні 1936 року за традиційною схемою партійно-ідеологічного контролю черговий пленум ЦК ВКП(б) затвердив текст цього документа, і після його одностайного схвалення всенародним обговоренням, що компетентно організувалось партійними органами, друга радянська загальносоюзна Конституція, відома ще й під назвою «сталінська Конституція» була затверджена 5 грудня 1936 року у Москві постановою Надзвичайного VIII з'їзду Рад СРСР у присутності 2016 депутатів з вирішальним голосом<sup>1</sup>.

Фундаментальне значення для нової радянської моделі політичної конституційної юстиції мала стаття 14 нового Основного закону, що закріплювала за СРСР в уособленні його вищих органів влади і органів державного управління представництво Союзу в міжнародних відносинах, укладення і ратифікацію договорів з іншими державами; питання війни і миру; прийняття до складу СРСР нових республік; контроль за виконанням Конституції СРСР і забезпечення відповідності Конституцій союзних республік до Конституції СРСР; затвердження змін кордонів між союзними республіками; затвердження утворених нових країв і областей, а також нових автономних республік у складі союзних республік; організацію оборони СРСР і керівництво всіма збройними силами СРСР; зовнішню торгівлю на засадах державної монополії; охорону державної безпеки; встановлення народногосподарських планів СРСР; затвердження єдиного державного бюджету СРСР, а також податків і доходів, що надходять на утворення бюджетів союзного, республіканських та місцевих; управління банками, промисловими та сільськогосподарськими установами і підприємствами, а також торговельними підприємствами загальносоюзного значення; управління транс-

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. — М., 1937.

портом і зв'язком; керівництво грошовою і кредитною системами; організацію державного страхування; укладення і надання позик; встановлення основних засад землекористування, а також користування надрами, лісами і водами; встановлення основних засад у галузі освіти та охорони здоров'я; організація єдиної системи народногосподарського обліку; встановлення засад законодавства про працю; законодавство про судоустрій і судочинство; кримінальний і цивільний кодекси; закони про союзне громадянство; закони про права іноземців; видання загальносоюзних актів про амністію.

Порівняно з попередньою Конституцією СРСР 1924 року з компетенції Союзу випадала функція ведення всіх дипломатичних стосунків, встановлення системи внутрішньої торгівлі, укладення концесійних договорів, ухвалення загальносоюзного законодавства про міжреспубліканські переселення, встановлення фонду по переселенню та деякі інші. Разом з тим Союзу РСР були надані повноваження затвердження нових країв та областей, автономних республік у складі союзних республік, охорона державної безпеки, управління банками і підприємствами загальносоюзного значення (у попередній Конституції йшлося лише про визначення таких підприємств) та організація державного страхування.

Вищим органом державної (читай — і контрольної) влади СРСР проголошувалася Верховна Рада СРСР, яка формувалася на 4 роки і складалася з двох палат: Рада Союзу обиралася громадянами СРСР по виборчих округах за нормою один депутат від 300 тисяч населення, Рада Національностей обиралася тими ж громадянами з розрахунку: 25 депутатів від союзної республіки, 11 — від автономної республіки, 5 — від автономної області, 1 депутат від автономного округу. Обидві палати вважались рівноправними, тобто могли здійснювати обопільний парламентський конституційний контроль при вирішенні всіх питань і ухваленні законів, які приймалися простою більшістю голосів. Чергові сесії Верховної Ради скликалися двічі на рік, позачергові — з ініціативи Президії Верховної Ради СРСР чи на вимогу однієї з союзних республік.

Названа Президія обиралася на спільному засіданні обох палат у складі голови, 11 його заступників (по кількості союзних республік), секретаря і 24 членів. До організаційних, управлінських і контрольних повноважень Президії Верховної Ради СРСР належали: скликання сесій, розпуск Верховної Ради у разі її неспроможності ліквідувати розбіжності між палатами та призначення нових виборів, проведення референдумів за власною ініціативою чи вимогою однієї із союзних республік, призначення та звільнення окремих наркомів СРСР, нагородження орденами і присвоєння почесних звань, помилування, призначення і зміна вищого командування збройних сил, проголошення загальної та часткової мобілізації, ратифікація міжнародних договорів, призначення і відклик повноважних представників СРСР в іноземних державах та деякі інші.

Вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади СРСР, як і раніше, була Рада народних комісарів СРСР, підконтрольна, тобто відповідальна і підзвітна, Верховній Раді, а у період між сесіями — перед Президією Верховної Ради СРСР. До складу Раднаркому входили голова, його заступники, голова Держплану СРСР, голова Комісії радянського контролю, наркоми, голови комітетів заготівель, у справах мистецтв та вищої школи. Наркомати поділялись на 8 загальносоюзних, які здійснювали керівництво, політичний та адміністративний контроль за дорученою їм галуззю на всій території СРСР безпосередньо або через призначені ними органи, та 10 союзно-республіканських, що виконували свої повноваження, зокрема й контрольні, через одноіменні наркомати союзних республік. До перших належали як старі (оборони, іноземних справ, зовнішньої торгівлі, шляхів споу-

чення, зв'язку), так і новостворені (водного транспорту, важкої промисловості, оборонної промисловості) народні комісаріати. Зі списку союзно-республіканських наркоматів у новій Конституції випадали ВРНГ, ЦСУ, РСІ, наркомат праці, але додавались наркомати легкої промисловості, лісової промисловості, зернових і тваринницьких радгоспів. Набували статусу союзно-республіканських, тобто вилучених з безпосереднього контролю союзних республік, наркомати внутрішніх справ, юстиції, охорони здоров'я, внутрішньої торгівлі, землеробства, залишались у такому статусі наркомати харчової промисловості і фінансів. У республіканському підпорядкуванні віднині перебували тільки чотири, начебто цілком підконтрольні республікам, народні комісаріати — освіти, місцевої промисловості, комунального господарства і соціального забезпечення.

**Н**ова Конституція зберігала систему єдиної державної влади СРСР. Основний Закон знищував паростки судової охорони Конституції, що пробилися у 1924 році. Контроль за виконанням Конституції СРСР і функції забезпечення відповідності конституцій союзних республік Конституції СРСР повністю належали до компетенції Союзу. Водночас з переліку повноважень останнього вилучалися слова про скасування постанов вищих органів влади союзних республік у разі порушення ними Конституції. Але у зв'язку з тим, що політичний конституційний контроль не виключає, а передбачає право на скасування конституційних актів нижчих органів, конституцієдавець аж ніяк не обмежував вищі органи державної влади СРСР у можливості припинення чинності законів та інших актів вищих органів влади союзних республік з причини їх невідповідності Конституції СРСР.

Враховуючи те, що командно-адміністративна система в Союзі РСР у другій половині 30-х років уже сформувалась повністю і стабілізувалась, ні у Й. Сталіна, ні у керівництва ВКП(б), характер якої як «керівного ядра всіх організацій трудящих, як громадянських, так і державних» уже було закріплено статтею 126 Конституції, не могло бути побоювань щодо «надмірної суверенізації» чи виходу союзних республік зі складу СРСР. Будь-яка вказівка з Москви, навіть в усній формі, виконувалась миттєво і беззаперечно місцевим, зокрема й українським, керівництвом при стовідсотковому голосуванні. Тому невідповідностей конституційних норм республік Конституції СРСР просто не могло бути. І навіть у разі суто гіпотетичної юридичної помилки її моментально можна було б усунути без формального втручання Москви. До того ж у статті 16 Конституції СРСР зазначалось: «Кожна Союзна республіка має свою Конституцію, яка враховує особливості республік і будується у повній відповідності з Конституцією СРСР».

Окремими елементами політичного конституційного контролю і засобами забезпечення охорони Основного закону можна вважати обов'язок громадян дотримуватись Конституції СРСР (стаття 130), віднесення права на її зміну до виняткових повноважень Верховної Ради СРСР і тільки кваліфікованою більшістю у дві третини голосів у кожній з палат (стаття 146), закріплення у повноваженнях Президії Верховної Ради СРСР її права на скасування постанов і розпоряджень Раднаркому СРСР і РНК союзних республік у випадку їх невідповідності закону (пункт «д» статті 48), встановлення права Раднаркому СРСР призупиняти постанови і розпорядження РНК союзних республік і скасовувати накази та інструкції наркомів СРСР (стаття 69), права РНК союзних республік призупиняти постанови і розпорядження РНК автономних республік і скасовувати рішення і розпорядження виконкомів Рад (стаття 82). Окремі функції конституційного нагляду і конституційного контролю могли виконувати Прокурор СРСР, Комісія радянського контролю, а фактично найвищого, глобального політико-ідеологічного контролю — органи ВКП(б).

Саме за останньою і закріплювалась уже на п'ять наступних десятиліть завуальована верховна державна, зокрема і контрольна, суворо персоніфікована влада (до кінця цього періоду в уособленні Й. Сталіна). Така персоніфікація, звичайно, не стала наслідком якогось одномоментного акту. Це був досить тривалий процес утвердження диктатури, який обійняв етап верховенства з'їздів РКП(б) — ВКП(б), потім — реального провідництва Центрального комітету партії, потім — зосередження найвищих повноважень державного управління і контролю у ще вужчому колі партійних лідерів, які входили до складу Президії чи Політбюро керівної партії, і, нарешті, дійшов до етапу персональної влади Й. Сталіна, вплив якого на партію, суспільство, державу, громадян швидко перетворювався на обоження. Слова самого Й. Сталіна «Партія — ядро влади. Але вона не є і не може ототожнюватись з державною владою»<sup>1</sup>, на жаль, не відповідали політико-правовим реаліям навіть у першій частині, оскільки починаючи з 30-х років і «ядро» виявилось чи не іграшкою у руках вождя.

Офіційне тлумачення діючих законів СРСР закріплювалось за Президією Верховної Ради СРСР.

**В**ідразу після схвалення тексту сталінської Конституції у червні 1936 року пленумом ЦК ВКП(б) в Україні була затверджена власна Конституційна комісія на чолі з Г. Петровським, яка дуже швидко підготувала Конституцію (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, затверджену постановою Надзвичайного XIV Українського з'їзду Рад від 30 січня 1937 року<sup>2</sup>.

У першому розділі Основного закону (всього їх налічувалось 13) УРСР проголошувалась соціалістичною державою робітників і селян, закріплювалась політична (Ради депутатів трудящих), економічна (соціалістична система господарства і соціалістична власність) основа УРСР. На конституційному рівні фіксувалась перемога диктатури пролетаріату, торжество гасла «Вся влада Радам!», панування принципів «Хто не працює, той не їсть» та «Від кожного за здібностями, кожному — за працею». Всенародне добро (земля, її надра, води, ліси, заводи, фабрики тощо) не виключало наявності громадської, соціалістичної власності колгоспів і кооперативних організацій, права на особисте користування невеликою присадибною ділянкою землі, особисту власність на підсобне господарство, житловий будинок, продуктивну худобу, птицю, на дрібний сільськогосподарський реманент, на предмети особистого споживання та комфорту, хатнього господарства і вжитку, на успадкування особистої власності. Земля закріплювалась за кожним у безоплатне і довічне користування. Пануюча соціалістична система господарства, яка визначалась і спрямовувалась державним планом, допускала існування дрібного приватного господарства одноосібних селян і кустарів, яке ґрунтувалось на особистій праці та виключало експлуатацію людини людиною.

Другий розділ Конституції декларував добровільне об'єднання УРСР з Росією, Білорусією, Азербайджаном, Грузією, Вірменією, Туркменістаном, Узбекистаном, Таджикистаном, Казахстаном, Киргизістаном у СРСР, її суверенітет, недоторканність кордонів і право виходу з СРСР. Встановлювався принцип подвійного громадянства, адміністративний поділ України на 7 областей (Вінницьку, Дніпропетровську, Донецьку, Київську, Одеську, Харківську, Чернігівську) та Молдавську АРСР. Декларації про суверенні права республіки тут же обмежувались як обов'язковістю законів СРСР на території УРСР, так і викладеними у статті 19 повноваженнями найвищих

<sup>1</sup> Сталін І.В. Соч. — Т. 8. — С. 41.

<sup>2</sup> Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. — К., 1937.

органів влади і органів державного управління УРСР в уособленні Верховної Ради УРСР, її Президії, Ради народних комісарів і народних комісаріатів УРСР, порядок створення, функціонування і компетенція яких формулювались у наступних двох розділах.

Єдиний законодавчий і найвищий орган державної, зокрема й контрольної, влади — Верховна Рада УРСР обиралась за нормами — один депутат від 100 тисяч населення — на 4 роки. Її чергові сесії скликалися двічі на рік, позачергові — за рішенням Президії чи на вимогу третини депутатів. Закони ухвалювались простою більшістю і оприлюднювались за підписом голови і секретаря Президії, яка обиралась у складі голови, двох заступників, секретаря і 15 членів та була підзвітною Верховній Раді. Депутати останньої вважались недоторканими. Кожен з них особисто мав конституційні контрольні повноваження: на запит депутата члени уряду зобов'язані були відповідати у триденний строк.

Рада народних комісарів як уряд УРСР і найвищий виконавчий, розпорядчий і контрольний орган державної влади УРСР утворювалась Верховною Радою, була відповідальною перед нею та підзвітною їй та Президії Верховної Ради. Управлінська і контрольна компетенція Раднаркому визначалась у статті 43 і обмежувалась не тільки статтею 14 Конституції СРСР 1936 року чи законами УРСР, а й законами СРСР і постановами та розпорядженнями союзного Раднаркому. Склад РНК УРСР поділявся на союзно-республіканські (харчової, легкої, лісової промисловості, земельних справ, зернових і тваринницьких радгоспів, фінансів, внутрішньої торгівлі, внутрішніх справ, юстиції та охорони здоров'я) та республіканські (освіти, місцевої промисловості, комунального господарства, соціального забезпечення) комісаріати. Перші перебували під подвійним контролем зверху, тобто фактично були місцевими органами відповідних союзних наркоматів, а їх повноваження у галузі як політичного, так і адміністративного контролю визначались і обмежувались не тільки законами СРСР і УРСР, актами РНК СРСР і РНК УРСР, а й наказами та інструкціями наркоматів СРСР. До складу уряду УРСР, окрім голови, його заступників і народних комісарів входили голова Держплану УРСР, Начальник управління у справах мистецтв та уповноважені загальносоюзних наркоматів і Комітету заготівель СРСР.

Наступні два розділи Конституції присвячувались найвищим органам державної влади і органам державного управління та контролю Молдавської АРСР. Верховна Рада МАРСР, її Президія, РНК МАРСР створювались, функціонували і наділялись контрольними повноваженнями аналогічно центральним органам України, але в межах компетенції автономії.

Органами державної управлінської і контрольної влади в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах України стали відповідні Ради депутатів трудящих, які обирались населенням зазначеної території на 2 роки. До їх контрольних повноважень належали питання культурно-політичного та господарського будівництва, затвердження місцевого бюджету, керівництва підлеглими їм органами управління, забезпечення охорони державного ладу, сприяння зміцненню обороноздатності країни, додержання законів та охорони прав громадян. Виконавчими та розпорядчими органами місцевих Рад вважались виконкоми. Сесії обласних Рад скликалися не менш як чотири рази на рік, районних і окружних — шість разів на рік, міських і селищних — один раз на місяць. Безпосередні управлінські та функції, переважно адміністративного контролю, на місцях здійснювали управління чи відділи виконкомів — земельний, фінансовий, внутрішньої торгівлі, місцевої промисловості, народної освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, комунального господарства, шляховий тощо. Загальносоюзні наркомати і НКВД УРСР утворювали при обласних, а

НКВД — і районних Радах власні управління, а Комітет заготівель призначав своїх уповноважених. Ці управління та уповноважені фактично перетворювались на органи, що могли здійснювати як політичний, так і адміністративний конституційний контроль і від імені союзних, і республіканських органів. Відділи і управління виконкомів були до певної міри підконтрольними відповідній Раді, виконкому, відділу вищого виконкому, відповідному наркомату.

**Д**осить чітко Конституція проголошувала і, насправді, забезпечувала основні соціально-економічні права громадян: на працю, відпочинок, матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби чи втрати працездатності, на освіту, рівноправність жінки і чоловіка, рівноправність громадян, незалежно від їх національності і раси, державну охорону інтересів матері і дитини та деякі інші. Прав на житло, охорону здоров'я, життя, свободу пересування, вільний вибір місця проживання та деяких інших Конституція не торкалась. Свободи слова, друку, зборів, мітингів, походів, демонстрацій, совісті, об'єднання у громадські організації в Основному законі декларувались, але фактично не забезпечувались. Що стосувалося недоторканності особи, житла, листування, то у цих сферах панувало повне свавілля, проголошені конституційні гарантії грубо ігнорувались державою. Вперше на конституційному рівні КП(б)У надавався статус «керівного ядра всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних». Дотримання Конституції, праця, збереження і зміцнення соціалістичної власності ставали обов'язком громадян, служба у війську — почесним обов'язком, а захист батьківщини — священним обов'язком.

На високому рівні, з точки зору юридичної техніки, було виписано розділ про виборчу систему. Давалося чітке визначення принципів загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні. До обласних Рад депутати обирались за нормами — один депутат від 25—30 тисяч населення, окружних — 5 тисяч, районних — 500—1500, міських і районних у містах — 100—1000, сільських — 100—250 чоловік населення. Право висунення кандидатів надавалось комуністичним партійним організаціям, профспілкам, кооперативам, організаціям молоді, культурним товариствам. Депутат був відповідальний перед виборцями, підконтрольний їм і в будь-який час міг бути ними відкликаний у встановленому законом порядку.

**В**перше у практиці українського радянського конституціоналізму, якщо не вважати Конституцію Молдавської РСР 1925 року, затверджену Всеукраїнським з'їздом Рад, до Основного закону республіки ввійшли норми, які встановлювали принципи та основні правила судоустрою і судочинства. Здійснення правосуддя в УРСР покладалось на Найвищий суд УРСР, Найвищий суд Молдавської РСР, обласні, окружні, народні суди, а також на спеціальні суди СРСР. Усі суди, окрім народних, формували відповідні Ради на 5 років. Народні суди обирали в районах громадяни на основі загального, прямого і рівного виборчого права таємним голосуванням на 3 роки. Декларувались незалежність суддів, підлеглість їх тільки закону, відкритість розгляду справ, право обвинуваченого на захист, на користування рідною мовою, участь народних засідателів.

Але проголошені Конституцією принципи судочинства, як і політичні та деякі особисті права людини і громадянина, або ж нівелювались у самому її тексті «випадками, спеціально передбаченими законом», або ж відверто ігнорувались державою. Саме після набуття чинності Конституцією загальні суди, і, особливо, спеціальні суди СРСР почали перетворюватись на судилища, зняряддя розправи з «ворогами народу», до числа яких потрапили десятки тисяч мешканців України. Багатьох позбавляли життя чи кидали за

грати у позасудовому порядку не лише з мовчазної згоди, а й за активним сприянням чи навіть ініціативою органу «вищого нагляду за точним виконанням законів», яким, за Конституцією, був Прокурор СРСР безпосередньо або призначені ним на 5 років Прокурор УРСР, Прокурор Молдавської РСР і обласні прокурори. Що стосується окружних, районних і міських прокурорів, то вони призначалися теж на 5 років Прокурором УРСР за затвердженням Прокурора СРСР і виконували свої функції незалежно від будь-яких місцевих органів, підкоряючись тільки Прокуророві СРСР.

**С**удова конституційна юстиція, як теорія так і практика, відкидалась з сярликом «буржуазний домисел», але обриси жорсткої системи політичного та адміністративного захисту Конституції в новому Основному законі було видно досить чітко. Його зміна допускалася тільки за рішенням Верховної Ради УРСР, ухваленим двома третинами голосів. Такий самий особливий порядок ухвалення Верховною Радою Молдавської АРСР і затвердження Верховною Радою УРСР встановлювався і для Основного закону Молдавської АРСР. Контроль за виконанням Конституції УРСР статтею 19 теж було віднесено до виняткової компетенції Верховної Ради УРСР, що можна аргументовано вважати суттєвим елементом політичного конституційного контролю. Проблема невідповідності законів Конституції прямо не порушувалась, але її розв'язання гіпотетично полегшувалось у зв'язку з визнанням Верховної Ради УРСР єдиним законодавчим органом України, Верховної Ради Молдавської АРСР — єдиним законодавчим органом Молдавії та скасування права ухвалення законів від імені ВУЦВК, її Президії і навіть Раднаркому. Проблема неконституційності постанов і розпоряджень РНК УРСР, РНК Молдавської АРСР, обласних Рад депутатів трудящих теж не виокремлювалась, але можливість їх невідповідності закону, як і невідповідності закону наказів та інструкцій наркоматів УРСР, рішень і розпоряджень Рад усіх рівнів, їх виконкомів передбачалась.

Є всі підстави вважати, що, враховуючи пануючі тоді погляди в радянській теорії права, у поняття «невідповідність закону» включались і випадки невідповідності Основному закону. В такому разі політичний конституційний контроль мав здійснюватись у вигляді скасування або призупинення дії таких неконституційних актів Президією Верховної Ради УРСР — стосовно постанов і розпоряджень РНК УРСР, РНК Молдавської АРСР, обласних Рад, Раднаркомом УРСР — обласних Рад, їх виконкомів, наркомів УРСР, вищими Радами — нижчих рад, вищим виконкомом — щодо рішень і розпоряджень нижчих виконкомів. Низка статей Конституції приписувала обов'язок центральних органів влади та управління, Рад усіх рівнів, їх виконкомів «вести свою роботу на основі законів», «забезпечувати додержання законів», видавати акти «на основі і на виконання законів СРСР та УРСР» тощо, що можна обгрунтовано вважати не тільки втіленням гасла «дотримання соціалістичної законності», а й компонентами політичного конституційного нагляду чи політичного конституційного контролю.

До останніх можна віднести вперше введену до Основного закону норму про обов'язок кожного громадянина УРСР «додержуватись Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки, виконувати закони» (стаття 129), про обов'язковість законів УРСР на території Молдавської АРСР (стаття 58), про «вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісаріатами і підвідомчими їм установами, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР» (стаття 112).

**Щ**о ж стосується спеціальних органів державного і партійного контролю, то вони в УРСР, як і в СРСР у цілому, починаючи з 1934 року, за вказівкою Й. Сталіна на XVII з'їзді КПРС, переорієнтовувались не на прове-

дення загальних інспекцій, а на «прожектор» винятково «для перевірки рішень центру»<sup>1</sup>. Замість наркомату ЦКК—РСІ були створені окремо Комісія партійного контролю (КПК) ЦК ВКП(б) і Комісія радянського контролю (КРК) при Раднаркомі СРСР<sup>2</sup>. У республіках, зокрема і в УРСР, відбулись аналогічні зміни. Комісії зосередились не стільки на боротьбі з бюрократизмом і канцеляризмом, марнотратством і зловживаннями окремих посадових осіб, скільки на ролі «прожектора» для «виведення на світ божий» (вслів Й. Сталіна) «ворогів народу». У вересні 1940 року на базі КРК та Головного військового контролю було створено Наркомат державного контролю СРСР на чолі з корінним одеситом Л. Мехлісом (1889—1953). Відповідна реорганізація сталась і в УРСР. Під час Великої Вітчизняної війни наркомати бачили своє головне завдання у забезпеченні найшвидшого розгрому ворога, а не охороні радянських конституцій. Характер такого контролю мав тоді ще найбільш яскраво виражені репресивні ознаки.

З формальних позицій спеціальний нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств Союзу РСР та союзних республік і місцевих органів Конституції СРСР на межі 30—40-х років цілком покладався на Прокуратуру СРСР і, звичайно, на підпорядкованих їй прокурорів союзних республік, прокурорів у спеціальних справах, місцевих та інших прокурорів. У разі невідповідності постанов і розпоряджень окремих відомств Союзу РСР і союзних республік чи місцевих органів Конституції СРСР відповідні прокурори опротестовували вказані акти до вищих органів. Опротестування неконституційних постанов і розпоряджень у республіканські органи УРСР та місцеві органи України здійснювалось, як правило, через Прокурора Української РСР, що, як і раніше призначався і відкликався Прокурором Союзу РСР за погодженням з Президією Верховної Ради УРСР, а насправді — з ЦК КП(б)У.

У листопаді 1936 року відбулися значні зміни у структурі Прокуратури СРСР. Промисловий, сільськогосподарський, побутовий та інші відділи були ліквідовані, а вищий прокурорський нагляд за дотриманням конституцій і законів почали здійснювати Головна військова прокуратура, Головна прокуратура залізничного транспорту, Головна прокуратура водного транспорту, Відділ загального нагляду, Кримінально-судовий відділ, Цивільно-судовий відділ, Слідчий відділ, Відділ у спеціальних справах, Відділ з нагляду за місцями утримання, Відділ скарг, прокурори з особливих доручень, слідчі з важливих справ, інспектори і консультанти<sup>3</sup>. Відповідні зміни відбулися в структурі Прокуратури УРСР та інших.

З травня 1939 року значну роль у конституційному нагляді почало відігравати Управління кадрами Прокуратури СРСР, а з жовтня того ж року система радянської «прокурорської» конституційної юстиції збільшилася за рахунок 31 кадрової одиниці щойно створеної Головної прокуратури Військово-морського флоту<sup>4</sup>. Посиленню ролі та авторитету у жорсткому нагляді прокурорських органів за дотриманням конституцій і законодавства сприяв Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про встановлення класних чинів для прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури» у вересні

<sup>1</sup> Сталин И.В. Соч. — Т. 13. — С. 372—373.

<sup>2</sup> Після реорганізації КПК один за одним очолювали Л. Каганович, М. Єжов та А. Андреев, а КРК — В. Куйбишев, М. Антіпов та С. Косіор. Троє з названих осіб (Єжов, Антіпов і Косіор) були розстріляні у ході репресій, а В. Куйбишев помер.

<sup>3</sup> О структуре Прокуратуры СССР. Постановление Совета Народных Комиссаров СССР // СЗ СССР. — 1936. — № 59. — Ст. 450.

<sup>4</sup> СП СССР. — 1939. — № 56. — Ст. 550.



1943 року<sup>1</sup>. Найвищим був чин дійсного державного радника юстиції, що відповідав військовому званню генерала армії, який міг присвоюватись тільки Президією Верховної Ради СРСР і тільки Прокурору СРСР. Його заступники мали право на чин державного радника юстиції 1 класу (генерал-полковник), прокурори союзних республік, старші помічники прокурора СРСР, головні прокурори спеціалізованих прокуратур — державного радника юстиції 2 класу (генерал-лейтенант), прокурори великих областей, заступники прокурорів союзних республік, заступники начальників відділів Прокуратури СРСР, заступники головних прокурорів спеціалізованих прокуратур — державного радника юстиції 3 класу (генерал-майор) тощо. Очолювали Прокуратуру СРСР до кінця Другої світової війни, після підвищення Вишинського, у травні 1939 року М. Панкрат'єв (1901—1974) — з травня 1939 року до серпня 1940 року, В. Бочков (1900—1981) — з серпня 1940 року до листопада 1943 року та К. Горшенін (1907—1978) — з листопада 1943 року до травня 1948 року.

**С**удова система, яку в другій половині 30-х років уже остаточно було усунуто із суб'єктів конституційного контролю, наприкінці періоду, що розглядається, діяла винятково на підставі союзного Закону про судоустрій СРСР, союзних і автономних республік від 16 серпня 1938 року<sup>2</sup>. На чолі системи стояв Верховний Суд СРСР, який складався з п'яти колегій (у кримінальних справах, цивільних справах, військова, залізнична та водно-транспортна колегії). Пленум Верховного Суду СРСР за обов'язкової участі Прокурора СРСР та наркома юстиції СРСР мав скликатися не рідше, ніж один раз на два місяці. Крім Верховного Суду СРСР, найбільше порушень конституційних прав громадян припадало на військові трибунали, лінійні суди залізниць та лінійні суди водного транспорту. Після відставки О. Винокурова, який ніколи не користувався «надмірною любов'ю» влади, Головою Верховного Суду СРСР з травня 1938 року до кінця періоду, що розглядається, було затверджено І. Голякова (1888—1961).

Нагляд за судовою діяльністю всіх судів України покладався на Верховний Суд УРСР, який очолював Голова, заступники голови, судді та народні засідателі і діяв у складі судової колегії з кримінальних справ та судової колегії з цивільних справ. Невід'ємною частиною судової системи республіки, природно, були обласні та народні суди.

Певну роль у здійсненні радянського конституційного контролю продовжував відігравати створений 26 липня 1936 року об'єднаний (союзно-республіканський) народний комісаріат юстиції СРСР, який очолювали М. Криленко (1885—1938), а після його арешту — з січня 1938 року до січня 1948 року — Н. Ричков (1897—1959). Колишні республіканські наркомати позбавились органів прокуратури й слідства, які були підпорядковані безпосередньо Прокурору СРСР. Водночас ЦВК і РНК СРСР встановили, що з липня 1936 року кримінальне і цивільне законодавство, а також закони про судоустрій і судочинство стають єдиними для всього Союзу РСР<sup>3</sup>.

З початком Великої Вітчизняної війни на території УРСР і майже на всій європейській частині СРСР фактично зберігав чинність тільки пункт «п» статті 49 Конституції СРСР, згідно з яким Президія Верховної Ради СРСР уже 22 червня 1941 року видала Указ «Про воєнний стан»<sup>4</sup>. Конституція СРСР і Конституція УРСР фактично припиняли чинність, а всі функції дер-

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. — 1943. — № 39.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. — 1938. — № 11. Положення про судоустрій УРСР. — 1922, 1925, 1929 і 1931 роки.

<sup>3</sup> СЗ СССР. — 1936. — № 40. — Ст. 338.

<sup>4</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. — 1941. — № 29.

жавної влади на місцях, зокрема й контроль за збереженням радянського конституційного ладу, переходили до військових рад фронтів, армій, військових округів чи до вищого командування військових з'єднань, а також до військових трибуналів, вироки яких касаційному оскарженню не підлягали і могли бути скасовані або змінені тільки в порядку нагляду. Державний комітет оборони СРСР у складі Й. Сталіна (голова), В. Молотова (заступник голови), К. Ворошилова, Г. Маленкова та Л. Берії зосереджував усю повноту влади, яка нікому не була підконтрольною, у центрі.

**А**налізуючи процеси становлення радянської моделі конституційної юстиції міжвоєнного періоду, звичайно, не можна забувати, що не всі українські землі у цей період були підвладними радянській системі. Йдеться, зокрема, про Східну Галичину, Закарпаття, Північну Буковину, Південну Бессарабію, на яких діяли конституції Польщі, Чехословаччини й Румунії. Головні особливості еволюції систем конституційного контролю у 20—30-х роках характеризувались таким.

Центрально-східна частина Закарпаття з офіційною назвою «Підкарпатська Русь» (з 1927 року — Підкарпатський край, Підкарпато-руський край, «Земле Підкарпаторуська», з 1938 року — Карпатська Україна) за Сен-Жерменським мирним договором від 10 вересня 1919 року та Трианонським мирним договором від 4 червня 1920 року включалась до складу Чехословаччини як окрема автономна адміністративно-територіальна одиниця, що охоплювала Ужгородський, Берегівський та Хустський округи у складі єдиної жупи. Ці положення міжнародних договорів було зафіксовано у пункті 2 § 3 Конституційної хартії Чехословаччини від 29 лютого 1920 року. Тут констатувалося, що Підкарпатська Русь «добровільно приєдналась до Чехословацької республіки і їй буде надано найширшу автономію, сумісну з єдністю Чехословацької республіки»<sup>1</sup>. Хоч, насправді, це приєднання було далеко не добровільним, а «найширша автономія» виявилась довгоочікуваною. Підкарпатська Русь має все-таки увійти до історії вітчизняної конституційної юстиції як українська територія, на яку вперше не тільки в Україні, а й в усьому СРСР, поширювалась юрисдикція новітнього європейського конституційного суду.

Конституція Чехословаччини (§ 3) дозволяла ще не існуючому Сейму Підкарпатської Русі ухвалювати закони про мову, освіту, релігію, місцеве управління, а також інші питання, визначені законами Чехословацької республіки. Ці закони за приписами Конституції підпадали під юрисдикцію Конституційного суду Чехословаччини і досить жорсткий політичний контроль з боку президента Чехословаччини, який мав виняткове право на підписання цих актів, а також губернатора, призначеного тим самим президентом за пропозицією уряду. Без скріплення підписом губернатора жоден закон Підкарпатської Русі не міг набрати чинності, а після набрання чинності у будь-який час Конституційний суд Чехословаччини мав повноваження визнати його неконституційним.

Але приписи Конституції 1920 року протягом тривалого періоду, незважаючи на існування Конституційного суду, фактично ігнорувались, хоча за Генеральним статутом 1919 року автономія Підкарпатської Русі начебто визнавалась. Але тут створювався тільки особливий управлінський орган — Директорія Підкарпатської Русі на чолі з адміністратором Ю. Жатковичем, який здійснював місцевий адміністративний контроль і за дотриманням у краї Конституції Чехословаччини 1918 року, і за недоторканністю Генераль-

<sup>1</sup> Конституционная хартия Чехословацкой республики (29 февраля 1920 года) // Конституции буржуазных стран. — Том II. — М., 1936. — С. 14. Недоліком як Договору, так і Конституції стало те, що вони не вказували, коли ж буде надано таку автономію.

ного статуту 1919 року. Після набрання чинності Конституцією 1920 року Ю. Жаткович продовжив виконання адміністративних конституційних контрольних функцій уже в ранзі призначеного президентом губернатора Підкарпатської Русі, а замість передбаченого Конституцією Сейму почала діяти Рада при губернаторі. У липні 1927 року колишня українська жупа почала іменуватись Підкарпатським краєм (іншими краями ставали Чехія, Словаччина та Моравія-Сілезія), але приписи Конституції 1920 року залишалися «мертвими». Місце Сейму тепер зайняло Крайове заступництво — напівпредставницький орган, третина якого призначалась Прагою, а замість губернатора попередній адміністративний контроль здійснював крайовий президент А. Розсипала. У своїй контрольній та управлінській діяльності він спирався на провідників 14 повітів і старост 1478 громад. Між тим у Підкарпатському краї за умов загального руху за автономію дедалі помітнішим ставав внутрішній розкол на течії «українців» на чолі з уніатським капеланом, директором Ужгородської вчительської семінарії А. Волошином, які прагнули до самостійності під протекторатом німецьких нацистів, та «русинів» на чолі з москвофілом, депутатом чехословацького парламенту А. Бродієм, який прагнув іншого типу незалежності.

Тільки після підписання 29 вересня 1938 року Мюнхенської угоди, що поставила Чехословаччину під загрозу повного розколу, остання, нарешті, пішла на виконання припису власної Конституції стосовно Підкарпатської Русі. Першими українсько-карпатськими органами щодо захисту конституції вже федеративної Чехословаччини після звільнення чергового губернатора краю К. Грабара та призначення на його місце І. Парканії, з 8 жовтня 1938 року, стала Національна рада Підкарпатської Русі (Українська народна рада Карпатської Русі), яка відразу почала вимагати прийняття спеціального закону про автономію, а з 11 жовтня — автономний уряд на чолі з русином А. Бродієм і в складі міністрів Е. Бачинського, Ю. Ревая та С. Френцика, державних секретарів А. Волошина та І. П'єшака.

Але нашвидкоруч створені органи Підкарпатської України, як і центральні інституції федерації та перший у Європі ХХ століття Конституційний Суд були безсилим в обороні її, мабуть, найдемократичнішої з світових конституцій, з одного боку, перед навалою фашистських режимів Німеччини, Угорщини, Італії, та ще й тиском Польщі, а з другого — перед запеклою внутрішньою боротьбою в самій Карпатській Україні, що розгорталась між українцями-германофілами та русинами. У результаті останньої (26—27 жовтня) тут стався внутрішній переворот: А. Бродія з підкинутою йому картою поділу Карпатської України між Угорщиною та Польщею було заарештовано, а уряд автономії очолив А. Волошин, який відразу розпустив усі політичні партії і розпочав кампанію по насильницькій «українізації» русинів. Для полегшення цього завдання італо-німецький (віденський) арбітраж 2 листопада 1938 року ухвалив рішення про відторгнення на користь Угорщини майже двох тисяч квадратних кілометрів території Карпатської України з Ужгородом, Мукачевим, Береговим та 180 тисячами русинів, що виявилось черговим актом цинічного нехтування Конституції Чехословаччини 1920 року. Природно, безсилим в її врятуванні став і конституційний закон ЧСР № 328 від 22 листопада 1938 року, який підтвердив автономний статус Карпатської України, і обраний 12 лютого 1939 року Сейм Карпатської України у складі 32 депутатів (Голова А. Штефан, заступники голови Ф. Ревай та С. Росоха).

Відзначимо, що з 15 березня 1939 року Сейм, обраний ним президент А. Волошин та уряд на чолі з Ю. Реваям міг би мати і власний об'єкт конституційного захисту — Конституційний закон № 1, ухвалений у той самий

день, за яким «самостійна» (під німецьким протекторатом) Карпатська Україна мала стати парламентською республікою<sup>1</sup>. Найвищим політичним органом оборони її Конституції вважався Сейм, контрольні повноваження якого були досить широкими — аж до обрання і зміщення президента, формування уряду тощо. Президент, перетворившись на німецьку маріонетку, дуже нагадував гетьмана П. Скоропадського. Але якщо останній зміг протриматись на німецьких багнетах майже 8 місяців, то майбутній Герой України разом зі своїм урядом утік за кордон уже через 2 години після обрання. Конституцію Карпатської України спробували було захистити школярі та інша учнівська молодь (як колись під Крутами), але, віддавши кілька сотень життів у кривавій боротьбі з угорськими завойовниками, юнаки швидко припинили опір.

Що ж стосується позиції керівників УРСР щодо Карпатської України, то вони дивились на неї очима Й. Сталіна, який на XVIII з'їзді ВКП(б), що відбувався під час описаних трагічних подій у Москві, назвав Карпатську Україну «козявкою, яка хоче приєднати до себе Радянську Україну». Щоправда, він тут же підкреслив — такі чутки можуть бути й провокацією, спрямованою на розпалювання конфлікту між СРСР та Німеччиною. Радянський Союз із самого початку рішуче засуджував і мюнхенську угоду, і рішення віденського арбітражу, а в січні 1939 року розірвав відносини з хортистським режимом Угорщини за схильність до фашистського курсу. Загарбницькі плани щодо Карпатської України неодноразово засуджувались у нотах НКЗС СРСР. Інші ж держави робили вигляд, що нічого не бачать, спостерігаючи за насиллям мовчки.

**Н**а відміну від Закарпаття у складі Чехословаччини з її новітнім конституційним судом Східна Галичина<sup>2</sup> у міжвоєнний період як Східна Малополяща перебувала під Варшавою, де конституційна юстиція не досягла таких рубежів. ЗУНР у 1918—1920 роках, вступивши у війну з поляками, майже не відчула на собі початковий період дії Малої конституції Польщі 1919 року, і тільки потім українські землі зазнали відлуння захисту цієї Конституції, вибудованого на принципах «парламентського абсолютизму». Цього не можна стверджувати про Конституцію Польщі від 17 березня 1921 року зі змінами до неї від 2 серпня 1926 року та Конституцію від 23 квітня 1935 року, які діяли у Східній Галичині протягом усього періоду їх чинності. Українські репрезентанти, хоч і не у значній кількості, але все-таки були депутатами Сейму і сенаторами, які забезпечували відповідність ухвалених ними законів польській Конституції, здійснювали досить ефективний (до 1926 року) конституційний контроль за діяльністю і актами президента, Ради міністрів, окремих членів уряду. Працювали юристи-українці і в складі численних адміністративних судів, що розглядали підзаконні акти на предмет їх відповідності Конституції і польським законам.

Починаючи з 1926 року галичанам судилося стати свідками цинічної зневаги до Конституції з боку пілсудчиків та їх натхненників — маршала

<sup>1</sup> Текст Конституційного закону складався лише з 8-ми коротеньких параграфів, де зазначалося, що Карпатська Україна є незалежна держава (§ 1), називається «Карпатською Україною» (§ 2), є республікою з президентом, обраним Сеймом (§ 3), з державною українською мовою (§ 4), синьо-жовтим прапором (§ 5), державним гербом із зображенням ведмеда, тризуба і хреста (§ 6), гімном «Ще не вмерла Україна» (§ 7) і цим Конституційним законом, який є чинним з моменту його ухвалення (§ 8). Цей Конституційний закон спіткала доля Конституції УНР 1918 року: він виявився мертвонародженим, тобто суто символічним.

<sup>2</sup> Українські етнічні землі на території Польщі у міжвоєнний період становили 120 тисяч кв. км., де проживали майже 10 млн. українців, тобто третина населення Речі Посполитої. У великих містах Східної Галичини, зокрема у Львові, українці складали лише 10—12 % населення. Інша частина — це поляки, німці та євреї.

Ю. Пілсудського і президента І. Мосцицького, які на очах усєї світової громадськості розтоптували парламентаризм і зародки новітньої польської конституційної юстиції. Відчули східні українці на своїх плечах і всі складності авторитарної польської Конституції 1935 року з її «керованою демократією», «єдиною неподільною державною владою», повністю, на конституційному рівні підпорядкованими президенту Сенатом, Сеймом, судом, урядом, державним контролем, безправним парламентом і судами.

**Е**тнічним українським територіям Північної Буковини і Південної Бессарабії судилося стати «дарунком» Антанти Румунії за її «великі заслуги» у Першій світовій війні. Поряд з іншими землями, вони перетворили ще недавно невеличке князівство на «Велику Румунію», в якій українці за чисельністю поступалися тільки корінній нації і майже дорівнювали кількості угорців та молдаван. Разом із сотнями тисяч євреїв, німців, болгар у складі Румунії буковинські та бессарабські українці мали стати «бар'єром проти більшовизму» в цьому регіоні Європи. Якщо українці Наддніпрянщини стали свідками і безпосередніми учасниками втілення у світову правову і політичну практику радянської моделі конституційної юстиції з її єдиною і неподільною владою Рад під контролем більшовицької партії, мешканці Східної Галичини — її польського різновиду, де запанував принцип «парламентського абсолютизму» з повним відстороненням судів загальної юрисдикції від ревізії законів, жителі Закарпаття — європейської (у чеському виконанні) системи конституційного контролю, очолюваної спеціальним новітнім конституційним судом, то українці Північної Буковини та Південної Бессарабії випробували на собі у 20—30-ті роки переваги і недоліки старого американського варіанта охорони конституції за участю найвищого суду загальної юрисдикції.

Саме таку модель конституційної юстиції не заперечувала Конституція Румунії 1866 року, за якою змушені були жити мешканці Буковини й Бессарабії до 29 березня 1923 року, а після цієї дати її прямо й конкретно виписала Конституція Румунського королівства 1923 року, яка була формально чинною до встановлення у 1938 році королівської диктатури Короля ІІ та перемоги авторитарно-фашистського режиму Й. Антонеску у вересні 1940 року. Касаційна палата як вищий загальний суд Румунії мала виняткове право визнавати закони неконституційними тільки в казуальному порядку. Але й цьому суду заборонялось розглядати на предмет відповідності чи невідповідності Конституції укази короля та інших органів виконавчої влади. Формально на останнє уповноважувалась адміністративна юстиція Румунії, але вона використовувала таке право щодо (майже в усіх випадках) актів департаментів, комун, міст, а не вищих органів влади.

Не відрізнялась високою ефективністю і румунська система політичного конституційного контролю, на верхівці якої перебував король з підпорядкованою і підконтрольною йому Радою міністрів і членами уряду, а двопалатний парламент фактично був у монарха «кишеньковим». Мешканці-українці швидко могли переконатися, що румунські конституції були декларативними, а керувались владні структури антиконституційними законами про захист держави 1923 року, про підтримку порядку в державі 1938 року, надзвичайними декретами короля, що мали силу законів, підзаконними актами спочатку урядів лібералів (брати Й. і К. Бретіану), а згодом націоналістів (Ю. Мангу), церковників (М. Хрістей), фашистів (Й. Антонеску). Останні два уряди й «поховали» Конституцію 1923 року.

Звертаючись до ролі законодавчих і виконавчих місцевих органів (національних зборів) Північної Буковини та Південної Бессарабії, які виникли у 1918—1919 роках, у загальнорумунському процесі конституційного контролю, треба підкреслити, що вони були ліквідовані ще протягом 1920 року.

Зобов'язання, взяті Румунією перед Антантою щодо надання їй уконституційовання автономії Буковини та Бессарабії, виконані не були. У Конституції 1923 року (стаття 108) у найзагальніших рисах йшлося про необхідність «адміністративної децентралізації» департаментів і комун. Під антиконституційним гаслом румунізації державного апарату українців і представників інших нацменшин виганяли з державних відомств, стосовно українців — буковинців та бессарабців — проводився курс денаціоналізації, а всі молдавани декретом проголошувались «румунами». Недоторканими, тобто такими, що залишались на рівні Конституції, вважались, за приписами «Перехідних положень» Конституції 1923 року, стрижневі статті законів про аграрну реформу в Бессарабії (від 13 березня 1920 року) та Буковині (від 30 липня 1921 року), за якими значна частина землі, що перейшла до рук селян у революційні роки, закріплювалась за ними. Але всупереч Конституції вже у наступні два—три роки значна кількість земельних ділянок відбиралась і передавалась у процесі румунізації переселенцям-колонізаторам з числа старорумунських священнослужителів, фермерів, офіцерів, вчителів та ін. Особлива увага приділялась Конституцією 1923 року охороні буковинських лісів (стаття 132), але й ці положення практично залишились тільки на папері.

Злам існуючих систем конституційної юстиції на Наддністрянщині розпочався у жовтні 1938 року на Закарпатті, у вересні 1939 року — у Східній Галичині, у червні 1940 року — в Північній Буковині та Південній Бессарабії. Протягом короткого часу<sup>1</sup> тут було запроваджено дію Конституції СРСР 1936 року та Конституції УРСР 1937 року з притаманними їм засобами і формами жорсткого партійного, політичного та адміністративного конституційного контролю.

<sup>1</sup> Останнім у низці таких нормативних документів був Указ Президії Верховної Ради УРСР про введення радянського законодавства на території Закарпатської області від 24 січня 1946 року.

## У КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДІ УКРАЇНИ

**Інформація  
про використання коштів Державного бюджету України  
у розрізі кодів економічної класифікації  
Конституційним Судом України за 2004 рік**

Найменування	КЕКВ	Затверджено кошторисом на рік	Виконано за рік
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Видатки — всього</b>	×	<b>19938300</b>	<b>19201516</b>
у тому числі: Поточні видатки	1000	16128900	15393084
Видатки на товари і послуги	1100	14073100	13451290
<i>Оплата праці працівників бюджетних установ</i>	<i>1110</i>	<i>8015400</i>	<i>8002647</i>
Заробітна плата	1111	7407500	7407485
Грошове утримання військовослужбовців	1112	607900	595162
Виплати по тимчасовій непрацездатності	1113	—	—
<i>Нарахування на заробітну плату</i>	<i>1120</i>	<i>2378100</i>	<i>1950782</i>
<i>Придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки</i>	<i>1130</i>	<i>3318000</i>	<i>3194585</i>
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	1131	587000	554118
Медикаменти та перев'язувальні матеріали	1132	—	—
Продукти харчування	1133	2000	1442
М'який інвентар та обмундирування	1134	48000	22303
Оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів	1135	1500000	1500000
Оренда та експлуатаційні послуги	1136	200600	200501
Поточний ремонт обладнання, інвентарю та будівель; технічне обслуговування обладнання	1137	362700	362607
Послуги зв'язку	1138	365000	343020
Оплата інших послуг та інші видатки	1139	252700	210594
<i>Видатки на відрядження</i>	<i>1140</i>	<i>54000</i>	<i>32622</i>
<i>Матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення</i>	<i>1150</i>	<i>—</i>	<i>—</i>
<i>Оплата комунальних послуг та енергоносіїв</i>	<i>1160</i>	<i>306600</i>	<i>269874</i>
Оплата теплопостачання	1161	125000	97826
Оплата водопостачання і водовідведення	1162	6500	6055
Оплата електроенергії	1163	118000	111550
Оплата природного газу	1164	—	—
Оплата інших комунальних послуг	1165	57100	54443
Оплата інших енергоносіїв	1166	—	—

Дослідження і розробки, державні програми	1170	1000	780
<b>Виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями</b>	1200	—	—
<b>Субсидії і поточні трансферти</b>	1300	2055800	1941794
Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	1310	—	—
Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів	1320	—	—
Поточні трансферти населенню	1340	2050200	1936813
Виплата пенсій і допомоги	1341	1775300	1729960
Стипендії	1342	—	—
Інші поточні трансферти населенню	1343	274900	206853
Поточні трансферти за кордон	1350	5600	4981
<b>Капітальні видатки</b>	<b>2000</b>	<b>3809400</b>	<b>3808432</b>
<b>Придбання основного капіталу</b>	2100	3702400	3701526
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	2110	1032400	1031526
Капітальне будівництво (придбання)	2120	2670000	2670000
Будівництво (придбання) житла	2121	2670000	2670000
Будівництво (придбання) адміністративних об'єктів	2122	—	—
Інше будівництво (придбання)	2123	—	—
Капітальний ремонт, реконструкція та реставрація	2130	—	—
Створення державних запасів і резервів	2200	—	—
Придбання землі і нематеріальних активів	2300	107000	106906

**Примітка:** До загальної суми видатків, наданих в інформації, включені виділені Міністерством фінансів України у 2004 році додатково до видатків Конституційного Суду України, затверджених Державним бюджетом, 500 000 гривень за рахунок загальнодержавних видатків на пайову участь у будівництві житла, які використані повністю.

Керівник Секретаріату  
Конституційного Суду України

**В. Дубровський**

**Над випуском працювали:**

**Галина Сурначова**  
**Олена Пазенко**  
**Любов Лавриненко**  
**Луїза Ляшко**  
**Святослав Караваєв**  
**Вікторія Зарецька**  
**Михайло Черненко**

Здано до складання 21.03.2005. Підписано до друку 07.04.2005.  
Формат 70×100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 8,0. Умовн. друк. арк. 7,8. Наклад 1250 прим.

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

**Зам. №** .