

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

3'2005

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 9 Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» 3

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ. 6

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

М. Селівон. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя 35

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

А. Корнєєв. Створення Конституції України (етапи становлення) 53

В. Борденюк. Конституційний Суд України: сфера місцевого самоврядування 63

Є. Євграфова. Засади формування системи національного законодавства 80

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

О. Мироненко. Спроби обґрунтування засад захисту радянських конституцій 20–30-х років в офіційних колах СРСР та УРСР 86

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

У Х В А Л А КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням
49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 9 Положення про Державну службу охорони
при Міністерстві внутрішніх справ,
затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України
«Про заходи щодо вдосконалення охорони
об'єктів державної та інших форм власності»**

м. Київ
17 травня 2005 року
№ 4-уп/2005

Справа № 1-18/2005

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 9 Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» від 10 серпня 1993 року № 615 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2001 року № 1053 (Офіційний вісник України, 2001 р., № 33, ст. 1552).

Заслухавши суддю-доповідача Пшеничного В.Г. та розглянувши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційними положення пункту 9 Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» від 10 серпня 1993 року № 615 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2001 року № 1053 (далі — Положення).

Положеннями пункту 9 Положення передбачено, що Державна служба охорони провадить свою діяльність на засадах госпрозрахунку за рахунок коштів, одержаних її підрозділами охорони, підприємствами та установами за організацію і надання послуг з охорони та безпеки за договорами, та інших надходжень, передбачених законодавством; чистий прибуток підрозділів охорони спрямовується на вдосконалення службової діяльності, матеріально-технічне та фінансово-господарське забезпечення, здійснення заходів соціального захисту їх працівників.

Народні депутати України зазначають, що Державна служба охорони при Міністерстві внутрішніх справ не є бюджетною установою, її поточна діяльність не спрямована на надання виключно державних послуг, а тому оспорювані положення не відповідають статті 8, частині другій статті 19 Конституції України.

Автор конституційного подання вважає, що:

— оскільки Державна служба охорони є структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ, до якого входять кадрові міліціонери, то вона у своїй діяльності повинна керуватися Законом України «Про міліцію» і не може займатися комерційною діяльністю;

— Державна служба охорони провадить свою діяльність на засадах госпрозрахунку, а послуги, що надаються зазначеною службою, на думку авторів клопотання, не є державними послугами, тому оспорювані положення суперечать положенням пункту 6 статті 2 Бюджетного кодексу України, підпункту 7.11.13 пункту 7.11 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»;

— господарська діяльність Державної служби охорони є комерційною, оскільки частиною другою статті 3 Господарського кодексу України визначено, що некомерційна господарська діяльність — це діяльність без мети отримання прибутку;

— здійснення Державною службою охорони діяльності на засадах госпрозрахунку суперечить статті 18 Закону України «Про міліцію».

2. Ухвалою Другої колегії суддів Конституційного Суду України 6 квітня 2005 року було відкрито конституційне провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України.

3. Конституційний Суд України, розглядаючи справу на пленарному засіданні, виходить із такого.

Суб'єкт права на конституційне подання ставить перед Конституційним Судом України питання щодо конституційності приписів пункту 9 Положення. Разом з тим він не наводить відповідного правового обґрунтування своїх тверджень.

Посилаючись на статтю 8 та частину другу статті 19 Конституції України, народні депутати України фактично ставлять перед Конституційним Судом України питання щодо невідповідності зазначеного пункту Положення окремим законам України. Так, у конституційному поданні народних депутатів України містяться питання щодо відповідності положення пункту 9 Положення приписам пункту 6 статті 2 Бюджетного кодексу України, підпункту 7.11.13 пункту 7.11 статті 7 Закону України «Про оподатку-

вання прибутку підприємств», частин першої, другої статті 3 Господарського кодексу України, частини восьмої статті 18 Закону України «Про міліцію».

Оскільки питання щодо законності актів органів державної влади України не належить до повноважень Конституційного Суду України (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»), конституційне подання щодо відповідності пункту 9 Положення Конституції і законам України не відповідає вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України». Тобто у поданні не виконано вимогу щодо правового обґрунтування тверджень про неконституційність положень пункту 9 Положення, передбачену пунктом 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України».

За таких обставин конституційне провадження у справі підлягає припиненню 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»; невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 14, 39, 45, 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

у х в а л и в :

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 9 Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» від 10 серпня 1993 року № 615 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2001 року № 1053.

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

О Г Л Я Д У Х В А Л КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

12 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу першого частини другої статті 34 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (суддя-доповідач Костицький М.В.)

Суб'єкт права на конституційне подання порушив питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу першого частини другої статті 34 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV (далі — Закон № 1105) (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 46—47, ст. 403).

Зазначене положення передбачало, що у разі стійкої втрати професійної працездатності, встановленої медико-соціальною експертною комісією, «Фонд соціального страхування від нещасних випадків проводить одноразову страхову виплату потерпілому, сума якої визначається із розрахунку середньомісячного заробітку потерпілого за кожний відсоток втрати потерпілим професійної працездатності».

Законом України «Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 22 лютого 2001 року № 2272-III (далі — Закон № 2272) (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 17, ст. 80) абзац перший частини другої статті 34 Закону № 1105 доповнено словами: «але не вище чотирикратного розміру граничної суми заробітної плати (доходу), з якої справляються внески до Фонду».

Таке доповнення до Закону № 1105, як вважають народні депутати України, суттєво звузило обсяг та зміст існуючого права потерпілих на одержання страхової виплати у разі стійкої втрати ними професійної працездатності, що суперечить частині третій статті 22 Конституції України, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

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

Згідно з пунктом 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні про невідповідність закону, іншого правового акта чи їх окремих положень Конституції України повинно зазначатися правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності.

Аналіз змісту конституційного подання, доданих до нього матеріалів засвідчує відсутність правового обґрунтування невідповідності Конституції України внесеного законодавцем доповнення до абзацу першого частини другої статті 34 Закону № 1105, що є підставою для відмови у відкритті

конституційного провадження у справі (пункт 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Крім цього, Закон № 1105 відповідно до пункту 1 розділу XI «Прикінцеві положення» мав набрати чинності з 1 січня 2001 року. Проте, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 21 грудня 2000 року № 2180-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 4, ст. 21) строк набуття чинності Законом № 1105 було змінено з 1 січня 2001 року на 1 квітня 2001 року. Закон № 2272 відповідно до пункту 1 статті 7 також набрав чинності з 1 квітня 2001 року. Таким чином, предмет спору відсутній.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підстав для відкриття конституційного провадження у цій справі немає.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу першого частини другої статті 34 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України».



12 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Постанови Верховної Ради України від 12 травня 2004 року № 1706-IV «Про інформацію Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України про хід розслідування обставин, що мали місце під час виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області» (далі — Постанова) (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 65 народних депутатів — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України, окремі положення Постанови, а саме: абзац перший пункту 1, пункти 3, 4, 5, 6, пункт 7 у частині заслуховування на засіданні Верховної Ради України 1 червня 2004 року інформації Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України про результати розслідування обставин, що мали місце під час виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області.

В оспорюваних положеннях Постанови Верховна Рада України передбачила: взяти до відома інформацію Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України про хід розслідування обставин, що мали місце під час виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області (абзац перший пункту 1); запропонувати Президентові України звільнити із займаної посади голову Закарпатської обласної державної адміністрації Різака І.М. (пункт 3) і звернутися до Президента України з пропозицією дати належну політичну і правову оцінку

зростаючому дестабілізуючому впливу на політичну ситуацію в Україні окремих посадових осіб Адміністрації Президента України (пункт 6); запропонувати Міністру внутрішніх справ України звільнити із займаної посади начальника Управління Міністерства внутрішніх справ України в Закарпатській області Варцабу В.М. та його першого заступника Русина В.П. (пункт 4); рекомендувати Генеральному прокурору України внести протест на рішення Мукачівської територіальної виборчої комісії про встановлення результатів виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області та порушити кримінальну справу за фактами фальсифікації виборів міського голови м. Мукачєвого та побиття народних депутатів України (пункт 5); а також заслухати на засіданні Верховної Ради України 1 червня 2004 року інформацію, зокрема, Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України про результати розслідування обставин, що мали місце під час виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області (пункт 7).

Стверджуючи про неправомірність оспорюваного акта Верховної Ради України, суб'єкт права на конституційне подання посилається на статті 6, 19 Конституції України, положення законів України, а також звертає увагу на окремі рішення Конституційного Суду України.

Третя колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 6 липня 2004 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі 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.

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

Пункти 3, 4 Постанови, якими запропоновано Президенту України і Міністру внутрішніх справ України звільнити із займаних посад відповідних посадових осіб, пункт 6 щодо пропозиції Президенту дати належну політичну і правову оцінку зростаючому дестабілізуючому впливу на політичну ситуацію в Україні окремих посадових осіб Адміністрації Президента України не породжують правових наслідків; ними Верховною Радою України дається політична оцінка діяльності певних посадових осіб у зв'язку з обставинами, що мали місце під час виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області. Такі положення не є обов'язковим правовим приписом і реалізуються відповідними адресатами (органами державної влади та посадовими особами) на їхній розсуд виключно у межах належних їм повноважень.

Конституційний Суд України в Рішенні від 7 травня 2002 року № 8-рп у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб висловив правову позицію, котра полягає в тому, що до юрисдикції Конституційного Суду України належить вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер.

У зв'язку з цим згідно з пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України ці питання не можуть бути предметом розгляду Конституційним Судом України, оскільки мають політичний, а не правовий характер.

Положення абзацу першого пункту 1 Постанови, згідно з яким Верховна Рада України взяла до відома інформацію Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України про хід розслідування обставин, що мали місце під час виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області, не створює правових наслідків для зазначених державних органів щодо реалізації ними своїх повноважень.

Пункт 7 Постанови щодо заслуховування на засіданні Верховної Ради України 1 червня 2004 року інформації керівників відповідних правоохоронних органів та голови робочої групи Верховної Ради України був виконаний і вичерпав свою дію.

У зв'язку з цим підстав для відкриття конституційного провадження у справі і в цій частині немає.

Пункт 5 Постанови щодо рекомендації Генеральному прокурору України внести протест на рішення Мукачівської територіальної виборчої комісії про встановлення результатів виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області та порушити кримінальну справу за фактами фальсифікації виборів міського голови м. Мукачєвого і побиття народних депутатів України, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 14 червня 2001 року № 8-рп у справі про доручення Генеральній прокуратурі України, необхідно розуміти як звернення Верховної Ради України до Генеральної прокуратури України, на підставі якого вона має провести перевірку і в разі встановлення порушень законодавства у межах своїх повноважень вжити відповідних заходів.

За формою це звернення є рекомендацією, а не дорученням. Порушене у конституційному поданні питання про можливу невідповідність його змісту вимогам закону є непідвідомчим Конституційному Суду України.

Непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 45, 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Постанови Верховної Ради України від 12 травня 2004 року № 1706-IV «Про інформацію Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України про хід розслідування обставин, що мали місце під час виборів міського голови м. Мукачєвого Закарпатської області» на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



12 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 17 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 року № 2918-III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 16, ст. 112) (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

Суб'єкт права на конституційне подання — Верховна Рада Автономної Республіки Крим — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положення частини другої статті 17 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (далі — Закон), що передбачає здійснення спеціального водокористування на підставі дозволу, який видається у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Автор клопотання, звертаючи увагу на відповідні положення Кодексу України про надра (статті 14, 19, 21), Водного кодексу України (статті 48, 49, 55), постанови Кабінету Міністрів України, видані на їх виконання, просить дати

відповідь, чи варто розуміти зміст зазначеної норми Закону так, що у разі використання підприємством підземних вод для питного водопостачання дозвіл на спеціальне водокористування видається тільки за наявності ліцензії на користування надрами.

Третя колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 8 грудня 2004 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

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

Відповідно до статті 93 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 їх положень.

Аналіз конституційного подання свідчить про відсутність практичної необхідності в офіційному тлумаченні положення частини другої статті 17 Закону. В ньому фактично ставиться питання стосовно консультації щодо застосування норм законодавства про спеціальне водокористування.

Викладений автором конституційного подання зміст положень низки нормативно-правових актів, що стосуються спеціального водокористування, є неповним і тому не може вважатися правовим обґрунтуванням необхідності в офіційному тлумаченні, зазначення якого у конституційному поданні є обов'язковим згідно з пунктом 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України». Зокрема, не взято до уваги положення частини п'ятої статті 17 Закону, яке врегульовує порушене в конституційному поданні питання, встановлюючи, що у разі використання підземних вод для питного водопостачання відповідне підприємство повинне одержати згідно з законом дозвіл на користування надрами. А статтями 16, 19, 21 Кодексу України про надра саме й передбачається надання підприємствам спеціальних дозволів (ліцензій) на користування ділянкою надр з відповідною метою, в тому числі і для видобування прісних підземних вод.

Таким чином, конституційне подання не відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Враховуючи викладене та керуючись 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 Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 17 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



12 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням закритого акціонерного товариства «Оболонь» та громадянина В. у частині офіційного тлумачення положень частин першої, сьомої статті 41 Конституції України, частини п'ятої статті 4, статті 11, частини першої статті 25 Закону України «Про господарські товариства», пункту 2 статті 25

Закону України «Про власність», частини першої статті 5 Закону України «Про цінні папери і фондову біржу», частин другої, третьої статті 114 Цивільного кодексу УРСР, частини третьої статті 11 Цивільного процесуального кодексу України (суддя-доповідач Костицький М.В.).

Суб'єкти права на конституційне звернення порушують питання про офіційне тлумачення положень частин першої, сьомої статті 41 Конституції України, частини п'ятої статті 4, статті 11, частини першої статті 25, частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства» (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 49, ст. 682), пунктів 1, 5 статті 4, пункту 2 статті 25 Закону України «Про власність» (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 20, ст. 249), частини першої статті 5 Закону України «Про цінні папери і фондову біржу» (Відомості Верховної Ради України, 1991 р., № 38, ст. 508), частин другої, третьої статті 114 Цивільного кодексу УРСР, частини третьої статті 11 Цивільного процесуального кодексу України, оскільки вважають, що суди України неоднозначно застосовують їх при врегулюванні однакових правовідносин, зокрема щодо порядку відчуження акцій закритих акціонерних товариств.

Друга колегія суддів Конституційного Суду України розглянула матеріали конституційного звернення і Ухвалою від 7 грудня 2004 року відкрила конституційне провадження у справі про тлумачення положень частини другої статті 28 Закону України «Про господарські товариства», пункту 1, абзацу першого пункту 5 статті 4 Закону України «Про власність».

У відкритті конституційного провадження у справі про офіційне тлумачення положень частин першої, сьомої статті 41 Конституції України, частини п'ятої статті 4, статті 11, частини першої статті 25 Закону України «Про господарські товариства», частини першої статті 5 Закону України «Про цінні папери і фондову біржу», частин другої, третьої статті 114 Цивільного кодексу УРСР, частини третьої статті 11 Цивільного процесуального кодексу України тією ж Ухвалою Колегії відмовлено на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України».

Вирішуючи питання щодо відкриття конституційного провадження в цій частині, Конституційний Суд України виходив з такого.

Обґрунтовуючи необхідність офіційного тлумачення, автори звернення посилаються на рішення Деснянського районного суду м. Києва від 6 червня 2002 року у справі за позовом громадянина В. і ЗАТ «Оболонь» до громадянина А. та інших і ЗАТ «Інвестиційна компанія «Керамет Інвест» про визнання договорів купівлі-продажу акцій частково недійсними та переведення прав і обов'язків покупця акцій, яким позовні вимоги задоволені, на рішення колегії суддів судової палати у цивільних справах апеляційного суду м. Києва від 21 серпня 2002 року у справі за апеляційною скаргою та скаргою ЗАТ «Інвестиційна компанія «Керамет Інвест», яким рішення Деснянського районного суду м. Києва скасовано, а відповідні скарги задоволені, а також на рішення Ленінградського районного суду м. Києва від 7 листопада 2000 року за позовом ЗАТ НВЦ «Борщагівський хіміко-фармацевтичний завод» до громадянки Р. та ЗАТ «Фармацевтична фірма «Дарниця» про визнання договору купівлі-продажу цінних паперів частково недійсним і переведення прав і обов'язків покупця цінних паперів, яким договір купівлі-продажу визнано недійсним.

При прийнятті рішень судів по суті цивільних справ, які набрали законної сили, зокрема апеляційного суду м. Києва та Ленінградського районного суду м. Києва, першим з них застосовувалися положення частини п'ятої статті 4, частини першої статті 25, частини другої статті 28, статті 29 Зако-

ну України «Про господарські товариства», пункту 1 статті 4 Закону України «Про власність», статей 1, 4 Закону України «Про цінні папери і фондову біржу», а другим — положення статей 11, 12, частини третьої статті 28, статті 32 Закону України «Про господарські товариства», пункту 5 статті 4, статей 20, 21 Закону України «Про власність», статей 1, 8 Закону України «Про цінні папери і фондову біржу». Тобто при прийнятті рішень суди застосовували положення різних статей законів України (крім статті 28 Закону України «Про господарські товариства», статті 4 Закону України «Про власність»), а тому не може йтися про неоднозначність їх застосування.

Разом з тим при вирішенні відповідних справ апеляційний суд м. Києва, посилаючись на установчі документи закритого акціонерного товариства «Оболонь», якими на акціонерів товариства було покладено обов'язок утримуватися від відчуження та/або передачі акцій будь-кому, крім акціонерів товариства, самого товариства або працівників товариства з дозволу ради товариства, виходив з того, що «утримуватися» не означає прямої заборони, а є лише обмеженням у вчиненні певних дій. Ленінградський районний суд м. Києва дійшов висновку, що відповідач за первинним позовом про відчуження акцій порушив приписи установчих документів ЗАТ НВЦ «Борщагівський хіміко-фармацевтичний завод» про зобов'язання акціонера в разі його бажання продати акції спочатку запропонувати їх товариству і тільки після цього розпоряджатися ними на свій розсуд (право привілеєвої купівлі ЗАТ акцій).

Колегія суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України, розглянувши в судовому засіданні 5 грудня 2002 року справу за позовом громадянина В. та ЗАТ «Оболонь», відмовила у задоволенні касаційної скарги на рішення апеляційного суду м. Києва від 21 серпня 2002 року.

Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України заяву ЗАТ «Оболонь» про перегляд рішення апеляційного суду м. Києва від 21 серпня 2002 року та ухвалу колегії суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 5 грудня 2002 року за винятковими обставинами залишила без задоволення.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважав, що підстави для відкриття конституційного провадження у частині офіційного тлумачення положень зазначених статей відсутні, оскільки суб'єкти права на конституційне звернення не надали матеріалів про неоднозначність застосування положень частин першої, сьомої статті 41 Конституції України, частини п'ятої статті 4, статті 11, частини першої статті 25 Закону України «Про господарські товариства», пункту 2 статті 25 Закону України «Про власність», частини першої статті 5 Закону України «Про цінні папери і фондову біржу», частин другої, третьої статті 114 Цивільного кодексу УРСР, частини третьої статті 11 Цивільного процесуального кодексу України, як це передбачено вимогами статті 94 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 закритого акціонерного товариства «Оболонь» та громадянина В. у частині офіційного тлумачення положень частин першої, сьомої статті 41 Конституції України, частини п'ятої статті 4, статті 11, частини першої статті 25 Закону України «Про господарські товариства», пункту 2 статті 25 Закону України «Про власність», частини першої статті 5 Закону України «Про цінні папери і фондову біржу»,

частин другої, третьої статті 114 Цивільного кодексу УРСР, частини третьої статті 11 Цивільного процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України».



12 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень статті 155 Конституції України (суддя-доповідач Шаповал В.М.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 52 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статті 155 Конституції України з таких питань:

— чи має виноситись у незмінному вигляді для остаточного прийняття на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від її конституційного складу саме той законопроект про внесення змін до Конституції України, який був схвалений на попередній сесії Верховної Ради України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і щодо якого Конституційний Суд України надав позитивний висновок стосовно відповідності його статтям 157 і 158 Конституції України;

— чи може вважатися голосуванням за проект закону, який попередньо схвалений Верховною Радою України і щодо якого надано позитивний висновок Конституційним Судом України, якщо для прийняття двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України було винесено законопроект, до якого після попереднього схвалення Верховною Радою України та розгляду Конституційним Судом України були внесені певні зміни.

Необхідність в офіційному тлумаченні суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує наявністю неоднозначного розуміння зазначених положень та виникненням у зв'язку з цим спору щодо порядку внесення змін до Конституції України під час розгляду на засіданні Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105).

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

За нормами статті 155 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від її конституційного складу.

Розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105) відповідно до постанов Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)» від 24 грудня 2003 року № 1399-IV та «Про внесення доповнення до Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)» від 3 лютого 2004 року № 1403-IV було внесено до порядку денного наступної чергової (п'ятої) сесії і направлено до Конституційного Суду України.

Згідно з Висновком Конституційного Суду України від 16 березня 2004 року № 1-в/2004 проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105) визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

8 квітня 2004 року законопроект № 4105 було розглянуто на пленарному засіданні Верховної Ради України з урахуванням особливостей, передбачених Постановою Верховної Ради України «Про порядок розгляду Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105) на стадії його прийняття як закону» від 7 квітня 2004 року № 1673-IV. Голосуванню щодо прийняття законопроекту № 4105 в цілому як закону (постатейне голосування не проводилося) передували доповідь Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по доопрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України та виступи народних депутатів України.

Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що 8 квітня 2004 року у Верховній Раді України розглядався не проект Закону України, який вона попередньо схвалила і який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а інший. У конституційному поданні не зазначено, який саме законопроект виносився на голосування 8 квітня 2004 року та які зміни в частині набрання законом чинності були внесені до прикінцевих положень законопроекту (не наведено їх текст і не долучено відповідні матеріали).

За таких обставин автори конституційного подання вважають, що проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105), щодо якого Конституційний Суд України дав позитивний висновок, на голосування у Верховній Раді України не виносився, що стосовно нього остаточне рішення парламентом не приймалося, а тому конституційно визначена процедура розгляду зазначеного законопроекту залишилася незавершеною.

Фактично суб'єкт права на конституційне подання ставить перед Конституційним Судом України запитання, які вже були з'ясовані в Рішенні Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98. У конституційному поданні не наведено правового обґрунтування практичної необхідності в офіційному тлумаченні положень статті 155 Конституції України і, по суті, йдеться про оцінку Конституційним Судом України дотримання парламентом конституційної процедури розгляду законопроекту, який не був прийнятий як закон. Проте згідно з частиною першою статті 152 Конституції України питання порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів та інших правових актів або набрання ними чинності розглядаються Конституційним Судом України лише при перевірці конституційності чинних правових актів.

Отже, невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом України «Про Конституційний Суд України», є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у цій 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 52 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень статті 155 Конституції України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання

вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



13 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України про офіційне тлумачення положень пункту 140 Державної програми приватизації на 2000—2002 роки, затвердженої Законом України «Про Державну програму приватизації» від 18 травня 2000 року № 1723-III, статей 3, 4 Закону України «Про особливості приватизації відкритого акціонерного товариства «Укртелеком» від 13 липня 2000 року № 1869-III (суддя-доповідач Ткачук П.М.).

Генеральна прокуратура України звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту 140 Державної програми приватизації на 2000—2002 роки (далі — Програма), статей 3, 4 Закону України «Про особливості приватизації відкритого акціонерного товариства «Укртелеком» (далі — Закон).

Підставою для конституційного звернення є практична необхідність в офіційному тлумаченні положень пункту 140 Програми, статей 3, 4 Закону у зв'язку з продажем відкритим акціонерним товариством «Укртелеком» (далі — ВАТ «Укртелеком») частки в статутному фонді спільного підприємства «Український мобільний зв'язок» (далі — СП УМЗ).

Із матеріалів справи вбачається, що Кабінет Міністрів України 28 травня 2001 року розпорядженням «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного розвитку галузі зв'язку» за № 227-р підтримав пропозицію Держкомзв'язку, погоджену з Фондом державного майна України, про продаж належної ВАТ «Укртелеком» частки у статутному фонді СП УМЗ. ВАТ «Укртелеком» було зобов'язано із залученням експертів провести оцінку належної йому частки майна в статутному фонді СП УМЗ та здійснити заходи щодо її продажу.

5 листопада 2002 року на виконання цього розпорядження ВАТ «Укртелеком» уклало ряд договорів і здійснило відчуження ВАТ «Мобільні телесистеми» (далі — ВАТ МТС) своєї частки акцій СП УМЗ у розмірі 51 відсотка його статутного фонду, що у валютному еквіваленті становить 171,8 мільйона доларів США.

Згодом заступником Генерального прокурора України в інтересах держави до господарського суду міста Києва було подано позов про визнання цих договорів, а також розпоряджень Кабінету Міністрів України та наказу Фонду державного майна України щодо продажу належної ВАТ «Укртелеком» частки майна у статутному фонді СП УМЗ недійсними.

Генеральна прокуратура України вважає, що приватизація ВАТ «Укртелеком» має здійснюватися відповідно до законодавства України про приватизацію з урахуванням особливостей, визначених Законом. Оскільки Законом безпосередньо не регулюються відносини, що склалися у зв'язку з відчуженням майна, то в даному випадку треба керуватися положеннями пункту 140 Програми, які передбачають, що до виконання плану приватизації (розміщення акцій) забороняється відчужувати майно (необоротні активи), що належить товариству, та здійснювати операції з борговими вимогами та зобов'язаннями (факторинг), якщо на дату укладення відповідної угоди балансова вартість таких активів або зобов'язань перевищує суму, еквівалентну 14 000 EUR за курсом, установленим Національним банком України, або перевищує 10 відсотків підсумку балансу відкритого акціонерного товариства.

Рішенням господарського суду міста Києва від 12 серпня 2004 року в позові було відмовлено. Господарський суд виходив з того, що заборона на відчуження майна (необоротних активів) вартістю понад суму, еквівалентну 14 000 EUR, не стосується ВАТ «Укртелеком», оскільки зазначене товариство не підпадає під регулювання норми пункту 140 Програми.

Таке рішення господарського суду міста Києва стало причиною звернення Генеральної прокуратури України з конституційним поданням до Конституційного Суду України.

Мотивуючи конституційне подання, Генеральна прокуратура України виходить з того, що шляхом офіційного тлумачення положень пункту 140 Програми, статей 3, 4 Закону можна визначити, чи поширюються на ВАТ «Укртелеком» обмеження щодо відчуження майна, встановлені пунктом 140 Програми.

Перша колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 22 грудня 2004 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України про офіційне тлумачення положень пункту 140 Програми, статей 3, 4 Закону на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

Конституційний Суд України виходить з того, що відповідно до статті 93 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. Тому в конституційному поданні має бути зазначено правове обґрунтування тверджень щодо необхідності офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Аналіз конституційного подання свідчить, що в ньому відсутнє правове обґрунтування тверджень про необхідність офіційного тлумачення положень пункту 140 Програми, статей 3, 4 Закону. Генеральна прокуратура України фактично просить надати консультацію щодо застосування чи не застосування положень пункту 140 Програми при розгляді питання про правомірність відчуження ВАТ «Укртелеком» своєї частки у статутному фонді СП УМЗ і визначити, чи поширюються встановлені цим пунктом Програми обмеження на ВАТ «Укртелеком». Однак надання консультацій не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Окрім того, шляхом тлумачення положень пункту 140 Програми, статей 3, 4 Закону неможливо з'ясувати, чи поширюються на ВАТ «Укртелеком» обмеження в реалізації майна, визначені пунктом 140 Програми. Це питання підлягає вирішенню в господарських судах шляхом з'ясування фактичних обставин справи і дослідження більш широкого кола норм чинного законодавства.

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 Генеральної прокуратури України про офіційне тлумачення положень пункту 140 Державної програми приватизації на 2000—2002 роки, статей 3, 4 Закону України «Про особливості приватизації відкритого акціонерного товариства «Укртелеком» на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимо-

гам, передбаченим Конституцією України, цим Законом, непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



13 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «КВІК» про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 35 Господарського процесуального кодексу України, пункту третього статті 30 Закону України «Про власність» (суддя-доповідач Савенко М.Д.).

Товариство з обмеженою відповідальністю «КВІК» (далі — ТОВ «КВІК») звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 35 Господарського процесуального кодексу України, пункту третього статті 30 Закону України «Про власність» у контексті положень пункту другого цієї ж статті, статті 6 Закону України «Про заставу», статті 12 Закону України «Про господарські товариства», а саме відповісти на запитання, як треба розуміти положення про те, що «рішення суду з цивільної справи, що стало чинним, є обов'язковим для господарського суду щодо фактів, які встановлені судом і мають значення для вирішення спору» і що «функції по господарському управлінню колективним майном може бути покладено вищими органами управління власника на створювані ними органи», чи потрібне для цього спеціальне рішення вищого органу управління власника?

На думку ТОВ «КВІК», долучені до конституційного звернення матеріали — рішення господарських та інших судів загальної юрисдикції — свідчать про неоднозначне застосування судами положень названих законів України, що призвело до порушення конституційного права засновників та власників ТОВ «КВІК» вільно володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (стаття 41 Конституції України).

Вирішуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у справі, 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.

Дослідивши конституційне звернення та долучені до нього матеріали, Конституційний Суд України дійшов висновку, що клопотання ТОВ «КВІК» не відповідає таким вимогам, оскільки в ньому не наведено даних про неоднозначне застосування судами України, іншими органами державної влади положень зазначених законів. Додані до конституційного звернення чинні рішення господарських та інших судів загальної юрисдикції свідчать про однозначне застосування судами цих положень, які чітко викладені і виключають невизначеність при правильному їх застосуванні.

У листі до Конституційного Суду України Верховний Суд України повідомляє, що «судова практика, яка склалась на даний час, свідчить про відсутність неоднозначності при застосуванні судами положень законів, зазначених у конституційному зверненні».

Заступник Голови Вищого господарського суду України у листі до Конституційного Суду України зазначає, що обсяг правоздатності відповідних органів

щодо прийняття ними рішень, пов'язаних із користуванням і розпорядженням майном, «має здійснюватися господарським судом у кожному конкретному випадку на основі оцінки всіх зібраних у певній справі доказів», а незгода ТОВ «КВІК» з окремими судовими актами «не є підставою для офіційного тлумачення зазначених у конституційному зверненні норм законів».

Невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом 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 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «КВІК» про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 35 Господарського процесуального кодексу України, пункту третього статті 30 Закону України «Про власність» від 7 лютого 1991 року № 697-ХІІ 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».



13 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина М. про офіційне тлумачення положень статей 292, 312 Цивільного процесуального кодексу України, статті 376 Цивільного кодексу Української РСР (суддя-доповідач Савенко М.Д.).

Громадянин М. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення статей 292, 312 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України) щодо строків та порядку розгляду цивільних справ судом апеляційної інстанції, статті 376 Цивільного кодексу Української РСР (далі — ЦК УРСР), яка визначає «право позичальника оскаржувати договір позики за його безгрошовістю, доводячи, що гроші в дійсності зовсім не одержані ним від позикодавця або одержані у меншій кількості, як зазначено в договорі».

Суб'єкт права на конституційне звернення своє клопотання обґрунтовує тим, що існує неоднозначне застосування положень вказаних статей нормативних актів різними судами України.

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

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, 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 конституційному зверненні та долучених до нього матеріалах не наведено фактів неоднозначного застосування судами положень статей 292, 312 ЦПК України, статті 376 ЦК УРСР. Доводи громадянина М. ґрунтуються лише на матеріалах цивільної справи про стягнення боргу, рішення по якій скасовано ухвалою судової колегії в цивільних справах Луганського обласного суду від 16 березня 2000 року, а справу направлено на новий судовий розгляд. Відомості про результати розгляду справи відсутні.

По суті, висловлюється незгода з ухвалою Луганського обласного суду від 16 березня 2000 року та ставиться питання про перевірку відповідності Конституції України рішення Рубіжанського міського суду та ухвали Луганського обласного суду.

Суб'єкт права на конституційне звернення не дотримався вимог статей 42, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з якими обов'язковим є обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України та законів України. Також не доведено наявності неоднозначного застосування їх судами.

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 М. про офіційне тлумачення положень статей 292, 312 Цивільного процесуального кодексу України, статті 376 Цивільного кодексу Української РСР 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».



27 січня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 126 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 45 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини другої статті 126 Конституції України в аспекті таких питань:

чи є впливом на суд, зокрема на Верховний Суд України, особистий візит до Голови Верховного Суду України кандидата на пост Президента України «під час виборчого процесу з виборів Президента України»;

хто та якими засобами повинен не допустити впливу на суд (суддів) протягом усього часу обіймання посади судді як при виконанні, так і поза виконанням обов'язків судді;

які правові наслідки для суду (суддів), на який чиниться вплив, та для тієї особи (фізичної чи юридичної), яка такий вплив вчиняє, і чи залежать такі наслідки від досягнення мети впливу.

Необхідність офіційного тлумачення авторами клопотання в аспекті порушених питань обґрунтовують тим, що в законодавстві не визначено поняття вчинення впливу на суд (суддю).

Згідно зі статтею 93 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. Як свідчить аналіз матеріалів конституційного подання, практичної необхідності в офіційному тлумаченні немає, оскільки в Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення частини другої статті 126 Конституції України. Так, у пункті 2 резолютивної частини цього Рішення зазначено: «Положення частини другої статті 126 Конституції України» вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у

зв'язку із здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій, незалежно від форми їх прояву, з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов'язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо».

Що стосується питань, пов'язаних з механізмом допущення впливу на суд (суддів) протягом усього часу обіймання посади судді як при виконанні, так і поза виконанням обов'язків ним та правовими наслідками для суду (суддів), на який чиниться вплив, та для особи, яка чинить такий вплив, то їх вирішення регламентується відповідним законодавством України.

Фактично суб'єкт права на конституційне подання просить дати роз'яснення щодо застосування частини другої статті 126 Конституції України в конкретних ситуаціях та відповіді на його запитання, що не є компетенцією Конституційного Суду України. Оскільки Суд дав офіційне тлумачення положення частини другої статті 126 Конституції України, а інші поставлені у конституційному поданні питання не належать до його повноважень, то 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 45 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 126 Конституції України 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»; невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



1 лютого 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 1, 2, 3, підпункту «а» пункту 5 Постанови Верховної Ради України «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України» (суддя-доповідач Костицький М.В.).

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пунктів 1, 2, 3, підпункту «а» пункту 5 Постанови Верховної Ради України «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України» від 27 листопада 2004 року № 2214-IV (Голос України, 2004 р., 30 листопада) (далі — Постанова).

Зазначеними нормами Постанови встановлено:

«визнати недійсними результати повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року, що відбулося з порушеннями виборчого законодавства і не відображає повною мірою волевиявлення народу» (пункт 1);

«висловити недовіру Центральній виборчій комісії у зв'язку з неналежним виконанням нею обов'язків, передбачених Конституцією та законами України» (пункт 2);

«запропонувати Президенту України до 1 грудня 2004 року внести на розгляд Верховної Ради України подання щодо дострокового припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії, а також щодо кандидатур на посади членів Центральної виборчої комісії, попередньо узгодивши їх з депутатськими фракціями і групами у Верховній Раді України» (пункт 3);

«Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування забезпечити підготовку і внесення на розгляд Верховної Ради України: а) у дводенний термін —законопроект про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» або окремого відповідного проекту закону, передбачивши в ньому, зокрема: удосконалення інституту голосування за відкріпними посвідченнями, а також за межами приміщень для голосування; уточнення механізмів судового контролю за рішеннями, діями та бездіяльністю відповідних суб'єктів виборчого процесу; удосконалення законодавчих механізмів забезпечення стабільності діяльності виборчих комісій, рівності представництва в них від кандидатів у Президенти України, в тому числі коригування часток керівних посад у виборчих комісіях, тощо» (підпункт «а» пункту 5).

У конституційному поданні стверджується, що прийнявши, такі рішення, Верховна Рада України порушила фундаментальні положення Конституції України, зокрема щодо правового характеру нашої держави, здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, обов'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, проведення виборів Президента України на основі загального, рівного і прямого виборчого права (статті 1, 6, 19, 71, 103).

Крім того, суб'єкт права на конституційне подання ставить питання про невідповідність зазначених положень Постанови законам України «Про вибори Президента України» та «Про Центральну виборчу комісію». На думку народних депутатів України, всі питання організації і проведення виборів глави держави врегульовані відповідним Законом України від 18 березня 2004 року, а принципи діяльності Центральної виборчої комісії як державного органу, її повноваження, порядок формування, припинення повноважень керівників та інших членів Комісії докладно регулюються відповідним Законом України від 30 червня 2004 року. Ні Конституція України, ні жоден із зазначених законів, вважають народні депутати України, не надають Верховній Раді України права визнавати недійсними результати повторного голосування з виборів Президента України чи виборів Президента України в цілому або висловлювати недовіру Центральній виборчій комісії і у зв'язку з цим пропонувати Президенту України внести на розгляд Верховної Ради України подання щодо дострокового припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії.

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

Пунктами 1, 2 Постанови Верховна Рада України як орган народного представництва дає політичну оцінку ситуації в державі, що склалася у зв'язку з виборами Президента України, тому їх не можна розглядати як правові норми, що підпадають під дію положення пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України, а положення пункту 3 має рекомендаційний характер.

Положення підпункту «а» пункту 5 Постанови, яким відповідному комітету передбачено забезпечити підготовку і внесення на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України», відповідає Конституції України, оскільки згідно

з Конституцією України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75), прийняття законів належить до її повноважень (пункт 3 частини першої статті 85), а комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України (частина друга статті 89).

Посилання суб'єкта права на конституційне подання на невідповідність зазначених положень Постанови окремим положенням законів України «Про вибори Президента України» та «Про Центральну виборчу комісію» також не можна розцінювати як обґрунтування її неконституційності. До того ж відповідно до статей 147, 150 Конституції України, статті 14 Закону «Про Конституційний Суд України» питання щодо законності актів органів державної влади до повноважень Конституційного Суду України не належать.

Крім того, відповідно до пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні має бути зазначено правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень).

Аналіз конституційного подання свідчить про відсутність юридичних аргументів невідповідності оспорюваних положень Постанови конкретним положенням Конституції України. Суб'єкт права на конституційне подання лише навів зміст загальних засад Конституції України, проголошених статтею 1, частиною першою статті 6, частиною другою статті 19, та принципів виборчого права, встановлених частиною першою статті 71.

До того ж у підписній частині конституційного подання 45 народних депутатів України порушують питання про відповідність Конституції України Постанови в цілому, а в змістовій його частині йдеться про визнання неконституційними окремих її положень.

Невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, є підставами для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 14, 39, 45, 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 1, 2, 3, підпункту «а» пункту 5 Постанови Верховної Ради України «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України» 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»; невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



17 лютого 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Б. про офіційне тлумачення положень пункту 37 частини першої статті 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито», частин другої, п'ятої статті 1, статті 2 Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», статті 625 Цивільного кодексу України (суддя-доповідач Савенко М.Д.).

Громадянин Б. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення пункту 37 частини першої статті 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито», частин другої, п'ятої статті 1, статті 2 Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», статті 625 Цивільного кодексу України.

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

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, 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 конституційному зверненні та долучених до нього матеріалах не обґрунтовано необхідності в офіційному тлумаченні відповідних нормативно-правових актів і не наведено даних про неоднозначне застосування їх положень судами чи іншими органами державної влади. Фактично йдеться про незгоду з рішеннями судів загальної юрисдикції у цивільній справі громадянина Б. про повернення грошових заощаджень Ощадбанком України і відшкодування шкоди, а також оскаржуються дії посадових осіб щодо невиконання рішення Ленінського районного суду м. Вінниці від 27 січня 2004 року, яким Ощадбанк України в особі Вінницького обласного управління Ощадбанку зобов'язаний здійснити нарахування відсотків за вкладом.

Суб'єкт права на конституційне звернення не дотримався вимог статей 42, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з якими обов'язковим є обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України. Не наведено й фактів неоднозначного застосування їх судами.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.

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 Б. про офіційне тлумачення положень пункту 37 частини першої статті 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито», частин другої, п'ятої статті 1, статті 2 Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», статті 625 Цивільного 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».



17 лютого 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина К. щодо офіційного тлумачення положень статті 657 Цивільного кодексу України, частини другої статті 15 Закону України «Про товарну біржу» та їх відповідності статтям 3, 41 Конституції України (суддя-доповідач Ткачук П.М.)

Громадянин К. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення положень статті 657 Цивільного кодексу

України (далі — Кодекс), частини другої статті 15 Закону України «Про товарну біржу» (далі — Закон) та їх відповідності статтям 3, 41 Конституції України.

У конституційному зверненні вказується на неузгодженість положень частини другої статті 15 Закону та статті 657 Кодексу. Так, згідно з частиною другою статті 15 Закону угоди, зареєстровані на товарній біржі, не підлягають нотаріальному посвідченню. Однак статтею 657 Кодексу встановлено, що договори купівлі-продажу земельної ділянки, єдиного майнового комплексу, житлового будинку (квартири) або іншого нерухомого майна укладаються у письмовій формі і підлягають нотаріальному посвідченню та державній реєстрації.

Громадянин К. вважає, що названі положення Закону і Кодексу на практиці застосовуються неоднозначно, що призвело до обмеження його права на відчуження придбаного через товарну біржу житлового будинку, і це є підставою для конституційного звернення.

З матеріалів справи вбачається, що 4 листопада 1998 року через філію товарної біржі «Українська» громадянин К. придбав у м. Бахмачі житловий будинок та надвірні будівлі. Згодом він вирішив подарувати цю нерухомість синові і звернувся до Бахмацької державної нотаріальної контори із заявою про посвідчення угоди дарування. Постановою від 23 червня 2001 року державний нотаріус у вчиненні такої дії йому відмовив. Своє рішення нотаріус мотивував тим, що документ, який встановлює право на цей будинок (угода купівлі-продажу), хоча і був зареєстрований на товарній біржі «Українська», але нотаріально не посвідчений, а згідно з частиною першою статті 227 Цивільного кодексу Української РСР договір купівлі-продажу житлового будинку підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню, якщо хоча б однією із сторін є громадянин.

Постанову нотаріуса громадянин К. оскаржив до суду. Рішенням Бахмацького районного суду від 1 серпня 2001 року, залишеним без змін судами апеляційної та касаційної інстанцій, у задоволенні скарги йому було відмовлено.

Суди загальної юрисдикції мотивували свої рішення, посилаючись на положення статті 227 Цивільного кодексу Української РСР, які вимагають нотаріального посвідчення договору купівлі-продажу житлового будинку, статей 34, 35, 36 Закону України «Про нотаріат», якими передбачено, що посвідчення договорів про відчуження майна віднесено до компетенції нотаріальних контор, а також на існуючий порядок застосування правових норм у випадку їх конкуренції.

Водночас із поданням до суду скарги на дії нотаріуса громадянин К. через адвоката звернувся з листами до обласних управлінь юстиції з проханням повідомити, якою є на місцях нотаріальна практика «щодо посвідчення угод про відчуження житлових будинків і квартир, раніше придбаних через товарну біржу».

Відповіді обласних управлінь юстиції зводяться до того, що питання посвідчення нотаріусами угод про відчуження житлових будинків розглядаються нотаріусами з урахуванням конкретних обставин на підставі норм Цивільного кодексу Української РСР, оспорюваного Закону, Закону України «Про нотаріат», а також постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про визнання угод недійсними» від 28 квітня 1978 року № 3 зі змінами від 25 грудня 1992 року та 25 травня 1998 року, в якій вказується на обов'язковість нотаріального посвідчення договорів купівлі-продажу житлових будинків, у тому числі здійснених на біржових торгах.

Крім того, громадянину К. було повідомлено, що Міністерство юстиції України 10 квітня 1998 року у листі за № 17-12/44 дало роз'яснення щодо но-

таріальної практики посвідчення угод купівлі-продажу нерухомого майна, здійснених через товарні біржі. У цьому листі, зокрема, зазначається, що виходячи з вимог статті 227 Цивільного кодексу Української РСР такі договори підлягають обов'язковому нотаріальному посвідченню. Недотримання цієї вимоги згідно зі статтею 47 Цивільного кодексу Української РСР тягне недійсність договору.

Перша колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 8 лютого 2005 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина К. щодо офіційного тлумачення положень статті 657 Цивільного кодексу України, частини другої статті 15 Закону України «Про товарну біржу» на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України»; невідповідність Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України згідно зі статтею 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.

Однак у конституційному зверненні та долучених до нього матеріалах доказів неоднозначного застосування положень статті 657 Кодексу, частини другої статті 15 Закону не міститься. Фактично йдеться про конкуренцію норм, що визначають форму посвідчення угод про відчуження нерухомого майна, яку, зокрема, суди загальної юрисдикції і нотаріуси врегульовують шляхом відповідного застосування норм чинного законодавства. Щодо усунення неузгодженості зазначених правових норм, то це має здійснювати в законодавчому порядку Верховна Рада України.

Крім того, правовідносини з приводу придбання житлового будинку і його наступного дарування регулювалися чинним на той час Цивільним кодексом Української РСР, зокрема статтею 227. Стаття 657 Кодексу, хоча і містить значною мірою ідентичні статті 227 Цивільного кодексу Української РСР положення, проте її на час зазначених правовідносин не існувало. У конституційному зверненні жодного факту її застосування судами України чи нотаріусами не наведено, тому і з цих підстав вона не може бути предметом офіційного тлумачення.

У своєму клопотанні до Конституційного Суду України громадянин К. порушує також питання про невідповідність статті 657 Кодексу, частини другої статті 15 Закону статтям 3, 41 Конституції України. Однак і це питання не підлягає розгляду в Конституційному Суді України, оскільки згідно зі статтею 150 Конституції України громадянин К. не є суб'єктом права на конституційне подання щодо конституційності законів України.

На підставі 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 К. щодо офіційного тлумачення положень статті 657 Цивільного кодексу України, частини другої статті 15 Закону України «Про товарну біржу» та їх відповідності статтям 3, 41 Конституції України на підставі пунктів 1, 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — відсутність встановленого Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» права на конституційне подання; невідповід-

ність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України»; невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



17 травня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави» (суддя-доповідач Пшеничний В.Г.).

Суб'єкт права на конституційне подання — 53 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про визнання неконституційними положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави» (далі — Указ), який, на їх думку, суперечить положенням статті 106 Конституції України та Закону України «Про дипломатичну службу».

Автори конституційного подання висловили твердження, що у зазначеному Указі, виданому Президентом України:

— «перевищено повноваження у сфері кадрової політики Міністерства закордонних справ України;

— передано частину повноважень Президента України щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави іншому органу, що заборонено Конституцією України, а саме — надано невластиві та неконституційні функції координації та контролю Головному управлінню з питань зовнішньої політики Адміністрації Президента України».

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 Конституцією 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).

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

Суб'єкт права на конституційне подання, оспорюючи Указ в цілому, обґрунтовує неконституційність положень лише статей 4, 5 Указу. При цьому автори не наводять правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності інших положень Указу, а саме — статей 1, 2, 3, 6.

Статтею 4 оспорюваного Указу передбачається, що кандидатури на посади керівників та заступників керівників структурних підрозділів Міністерства закордонних справ України, радників-посланників та радників дипломатичних представництв України в іноземних державах та при міжнародних організаціях, а також осіб, на яких покладається тимчасове виконання обов'язків глави дипломатичного представництва України в іноземній державі, попередньо погоджуються в установленому порядку з Президентом України.

Основний Закон України закріплює перелік конкретних повноважень Президента України, в тому числі на основі та на виконання Конституції та

законів України видавати укази і розпорядження. Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України (пункт 3 частини першої статті 106 Конституції України).

Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство закордонних справ України, яке затверджене Указом Президента України від 3 квітня 1999 року № 357 (в редакції Указу Президента України від 14 вересня 2000 року № 1069), Міністерство як центральний орган виконавчої влади є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації заходів у цій сфері.

Разом з тим, у Конституції України немає будь-яких положень, які передбачали б необхідність попереднього погодження кандидатур на посади окремих працівників дипломатичної служби з Президентом України. Отже, зазначене питання не отримало врегулювання в Конституції України.

Відповідно до пункту 12 частини першої статті 92, частини другої статті 120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією та виключно законами України.

Питання призначення на інші дипломатичні посади, крім тих, що передбачені Конституцією України, регулюються положеннями Закону України «Про дипломатичну службу» та іншими нормативно-правовими актами. Так, Закон України «Про дипломатичну службу» визначає правові засади та порядок організації діяльності дипломатичної служби України, особливості правового статусу державних службовців, які перебувають на дипломатичній службі, а також порядок їх призначення та звільнення (преамбула, стаття 13).

Народні депутати України, аргументуючи неконституційність вказаної статті Указу, фактично ставлять питання про неузгодженість його із Законом України «Про дипломатичну службу».

Відповідно до статті 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» питання законності не належать до повноважень Конституційного Суду України.

Стаття 5 оспорюваного Указу передбачає покладення на Головне управління з питань зовнішньої політики Адміністрації Президента України (далі — Управління) координації заходів щодо забезпечення реалізації Президентом України повноважень у зовнішньополітичній сфері, що здійснюються Міністерством закордонних справ України, іншими органами виконавчої влади, дипломатичними представництвами України в іноземних державах та при міжнародних організаціях, контролю за виконанням актів та доручень Президента України з питань зовнішньої політики та організації діяльності дипломатичної служби, а також одержання від зазначених органів інформації про заходи, яких вжито на виконання актів та доручень Президента України, в тому числі щорічних звітів.

Автори конституційного подання вважають що тим самим порушено конституційне положення, згідно з яким Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам (частина друга статті 106 Конституції України).

Покладення на Управління функцій з координації зазначених вище заходів та з їх контролю не можна розцінювати як передачу повноважень іншому органу. Координаційні функції, якими було наділене зазначене Управління, не мали державно-владного характеру. Тим самим при здійсненні за дорученням глави держави відповідних перевірок не відбувалася передача

Президентом України своїх повноважень вказаному Управлінню як структурному підрозділу апарату Президента України.

Крім того, у процесі підготовки матеріалів для розгляду їх на засіданні Конституційного Суду України щодо відкриття конституційного провадження у справі було прийнято Указ Президента України «Про Секретаріат Президента України» від 24 січня 2005 року № 108, статтею 1 якого реорганізовано Адміністрацію Президента України у Секретаріат Президента України.

Указом Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 27 січня 2005 року № 111 було затверджено Положення про цей орган, у якому передбачено створення нового структурного підрозділу щодо забезпечення діяльності Президента України у сфері зовнішньополітичної діяльності — Головної служби зовнішньої політики.

Виходячи з наведеного правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності положення статті 5 Указу втратило свій правовий зміст, оскільки відпала підстава, якою обґрунтовувалося твердження щодо неконституційності положення статті 5 Указу.

Автори конституційного подання стверджують, що частина перша статті 5 Указу суперечить частині другій статті 6 Закону України «Про дипломатичну службу», яка передбачає, що Міністерство закордонних справ України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України. Однак вирішення питань законності актів Президента України не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Аналіз конституційного подання та чинного законодавства України свідчить, що частина висловлених у конституційному поданні питань, зокрема відсутність їх законодавчого регулювання, не належить до повноважень Конституційного Суду України, а деякі — відпали у зв'язку зі зміною законодавства України. Тому підстав для відкриття конституційного провадження немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 14, 39, 45, 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави» від 29 листопада 2003 року № 1387 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»; невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



17 травня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина К. про офіційне тлумачення положення пункту 6 частини другої статті 38 Бюджетного кодексу України (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

Громадянин К. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення пункту 6 частини другої статті 38 Бюджетного кодексу України, згідно з яким законом про Державний

бюджет України визначаються, зокрема, додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

На думку суб'єкта права на конституційне звернення, має місце неоднозначне застосування наведеного положення Бюджетного кодексу України Кабінетом Міністрів України на стадії складання проектів Державного бюджету України — встановлення різних за своєю правовою природою механізмів соціального і правового захисту військовослужбовців, суддів, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та членів їх сімей. Таким чином обмежуються «гарантовані Конституцією України та законами України права на пільги, компенсації та гарантії соціального захисту» цих категорій осіб, що суперечить статті 22 Конституції України.

Автор конституційного звернення посилається на відповідні положення законів України про Державний бюджет України на 2002, 2003 і 2004 роки та, з іншого боку, на Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 у справі про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, у якому сформульовано правову позицію щодо неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і гарантій соціального захисту військовослужбовців, суддів, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та членів їх сімей.

Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у справі, 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» може бути лише 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.

Як випливає з аналізу конституційного звернення та долучених до нього матеріалів, факти неоднозначного застосування органами державної влади, в тому числі Кабінетом Міністрів України, положення пункту б частини другої статті 38 Бюджетного кодексу України відсутні.

До того ж порушене у конституційному зверненні питання, чи можливо законом про Державний бюджет України обмежувати гарантовані Конституцією України та законами України права на соціальний захист військовослужбовців, суддів, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та членів їх сімей, неодноразово розглядалося Конституційним Судом України.

Зокрема, у Рішенні від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій Конституційний Суд України, визнавши такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» щодо зупинення дії положень законодавчих актів України в частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, сформулював правову позицію, яка полягає в тому, що:

Конституція України виокремлює військовослужбовців, суддів, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та членів їх сімей як громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави у зв'язку з характером покладених на них службових обов'язків;

законом про Державний бюджет України не може бути звужено, скасовано або зупинено встановлений законами України обсяг пільг, компенсацій і гарантій для військовослужбовців, суддів, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та членів їх сімей;

звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів відповідно до статті 22 Конституції України не допускається. Зупинення його дії можливе за умови введення відповідно до пункту 31 частини першої статті 85, пункту 19 статті 92 Конституції України надзвичайного стану (стаття 64 Конституції України).

Аналогічна правова позиція викладена Конституційним Судом України у Рішенні від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 у справі про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів та у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 у справі про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій. В останньому, зокрема, зазначено, що здійснення відповідних організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та їхніх сімей, не залежить від розміру їх грошових доходів чи наявності фінансування із бюджету, а має безумовний характер.

Оскільки конституційне звернення не відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», та з порушеного питання Конституційний Суд України неодноразово приймав рішення, підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.

Враховуючи викладене та керуючись 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 К. про офіційне тлумачення положення пункту 6 частини другої статті 38 Бюджетного 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».



29 червня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина С. про офіційне тлумачення положень статті 100 Закону України «Про пенсійне забезпечення» (суддя-доповідач Савенко М.Д.).

Громадянин С. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статті 100 Закону України «Про пенсійне забезпечення» стосовно порядку призначення пільгових пенсій. Необхідність в офіційному тлумаченні суб'єкта права на конституційне звернення обґрунтовує тим, що має місце неоднозначне застосування цієї норми судами загальної юрисдикції України, яке порушує його право на пенсійне забезпечення.

З матеріалів конституційного звернення вбачається, що управління Пенсійного фонду України в Ленінському районі міста Донецьк відмовило громадянину С. у призначенні пенсії на пільгових умовах у зв'язку з ненаданням довідки про підтвердження пільгового характеру роботи на посаді майстра та виконроба військових частин. Ленінський районний суд міста Донецьк скаргу громадянина С. на неправомірні дії службових осіб цього управління задовольнив та зобов'язав призначити йому відповідну пенсію.

Апеляційний суд Донецької області 21 грудня 2004 року таке рішення суду скасував і постановив нове про відмову в задоволенні скарги громадянина С., вказавши, що управління Пенсійного фонду України в Ленінському районі міста Донецьк правомірно дійшло висновку щодо запису в його тру-

довій книжці, який не конкретизує характеру виконуваної роботи. Для підтвердження спеціального трудового стажу відповідно до Порядку підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсії за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 року № 637, потрібна уточнююча довідка з місця роботи. Відомості про оскарження рішення апеляційного суду Донецької області відсутні.

Доданий до конституційного звернення лист голови профспілки працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України містить роз'яснення, що вирішення спірного питання потребує «звернення до судових органів».

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 конституційному зверненні та долучених до нього матеріалах не наведено даних про неоднозначне застосування положень вказаного Закону судами чи іншими органами державної влади. Фактично йдеться про незгоду з рішеннями управління Пенсійного фонду України в Ленінському районі міста Донецьк та апеляційного суду Донецької області щодо відмови в призначенні пенсії на пільгових умовах та порушується питання про надання роз'яснень стосовно порядку підтвердження пільгового стажу.

Оскільки конституційне звернення не відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», то підстав для відкриття конституційного провадження немає.

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 С. про офіційне тлумачення положень статті 100 Закону України «Про пенсійне забезпечення» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України».



29 червня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянина Г. та громадянки Г. щодо офіційного тлумачення положень частини сьомої статті 248⁶ Цивільного процесуального кодексу України, частини другої статті 118 Земельного кодексу України, статті 15 Закону України «Про звернення громадян» (суддя-доповідач Мироненко О.М.).

Громадянин Г. та громадянка Г. звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями, в яких просять дати офіційне тлумачення положень частини сьомої статті 248⁶ Цивільного процесуального кодексу України, частини другої статті 118 Земельного кодексу України, статті 15 Закону України «Про звернення громадян», роз'яснити, зокрема, з якого моменту

починається місячний термін для прийняття рішення органом місцевого самоврядування при приватизації земельної ділянки громадянином, а також чи припустиме оскарження бездіяльності відповідної ради шляхом подання скарги на неправомірну бездіяльність такої юридичної особи в порядку, передбаченому главою 31-А Цивільного процесуального кодексу України.

Суб'єкти права на конституційне звернення необхідність в офіційному тлумаченні зазначених законодавчих приписів обґрунтовують їх неоднозначним застосуванням судами загальної юрисдикції при розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які порушують права громадян при розгляді заяв.

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

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

Аналіз звернень та доданих до них судових рішень (ухвали Шевченківського районного суду міста Києва від 29 квітня 2004 року, від 20 травня 2004 року, рішення зазначеного суду від 13 лютого 2004 року, рішення Бориспільського міського суду Київської області від 19 січня 2004 року, рішення Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 23 червня 2004 року) свідчить про відсутність неоднозначного застосування судами України положень частини сьомої статті 248⁶ Цивільного процесуального кодексу України, частини другої статті 118 Земельного кодексу України, статті 15 Закону України «Про звернення громадян», а отже, й про відсутність обґрунтування необхідності в офіційній інтерпретації зазначених положень.

Так, частина сьома статті 248⁶ Цивільного процесуального кодексу України застосовувалась однозначно і лише в двох ухвалях Шевченківського районного суду міста Києва, Закон України «Про звернення громадян», без посилання на конкретні статті, згадано тільки у рішенні Бориспільського міськрайонного суду Київської області, а порушень приписів частини другої статті 118 Земельного кодексу України судами взагалі не встановлено.

У конституційних зверненнях, по суті, йдеться про перевірку правильності рішень судів загальної юрисдикції першої інстанції та надання роз'яснення судам загальної юрисдикції щодо застосування норм Цивільного процесуального кодексу України.

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

Враховуючи викладене 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 Г. та громадянки Г. щодо офіційного тлумачення положень частини сьомої статті 248⁶ Цивільного процесуального кодексу України, частини другої статті 118 Земельного кодексу України, статті 15 Закону України «Про звернення громадян» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповід-

ність конституційних звернень вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



29 червня 2005 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Харківської міської ради про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 7, частини першої статті 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (суддя-доповідач Селівон М.Ф.).

Суб'єкт права на конституційне подання — Харківська міська рада — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 7, частини першої статті 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (далі — Закон) щодо органів, які уповноважені встановлювати ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги для підприємств, що не належать до комунальної власності.

Цими положеннями Закону визначено, що:

— до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства належить встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до закону;

— залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги вони поділяються на три групи:

1) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади;

2) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;

3) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін).

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Закону автор клопотання обґрунтовує тим, що на сьогодні чинними є декілька актів законодавства, які регулюють питання встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги (закони України «Про житлово-комунальні послуги», «Про ціни і ціноутворення», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25 грудня 1996 року № 1548). Цими нормативно-правовими актами чітко не визначено, які саме органи мають повноваження на встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються підприємствами, які не належать до комунальної власності відповідної територіальної громади.

У конституційному поданні наголошується, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування не мають однозначного розуміння норм Закону, які регулюють встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги органами місцевого самоврядування для таких підприємств.

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

Відповідно до частини першої статті 14 Закону ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги затверджують спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території. Зокрема, центральний орган виконавчої влади з питань регулювання електроенергетики формує в межах своєї компетенції державну політику щодо встановлення цін на електроенергію і природний газ, тарифів на їх транспортування та постачання підприєм-

ствам і організаціям, які виробляють та надають житлово-комунальні послуги населенню (частина третя статті 5 Закону).

До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері житлово-комунальних послуг належить, зокрема, взаємодія з органами місцевого самоврядування з питань надання житлово-комунальних послуг та регулювання цін/тарифів у межах своїх повноважень, здійснення контролю цін/тарифів на житлово-комунальні послуги та моніторингу стану розрахунків за них (пункти 4, 6 частини першої статті 6 Закону). Закон не передбачає повноважень зазначених органів щодо встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги.

Регламентуючи повноваження органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг, Закон визначає, що ці органи встановлюють ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги відповідно до закону (пункт 2 частини першої статті 7). Тобто питання про повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги повинно вирішуватись на законодавчому рівні і не може бути вирішене шляхом тлумачення норм Закону, про що просить суб'єкт права на конституційне подання.

На виконання доручення Верховної Ради України про приведення законів і нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у відповідність до Закону Кабінетом Міністрів України подано до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» та визнано такими, що втратили чинність, рішення Кабінету Міністрів України, згідно з якими Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації уповноважені регулювати тарифи у комунальній сфері (постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2005 року № 290, від 11 травня 2005 року № 342).

Отже, підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Харківської міської ради про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 7, частини першої статті 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — непідвідомчість Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗІУМИ, КОЛОКВІУМИ

КРИТЕРІЇ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ¹

М. Селівон,
академік Академії правових наук України,
Заслужений юрист України

Мені випала честь виступити перед високоповажною аудиторією з Генеральною доповіддю на тему: «Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя».

Національні доповіді були підготовлені 37 органами конституційної юрисдикції — членами Конференції європейських конституційних судів. Їх аналіз дає змогу говорити про позитивну тенденцію в політиці держав та їх законодавстві щодо встановлення акцентів на користь ефективного захисту та відновлення порушених прав людини, надання можливості вільного розвитку особи.

Сподіваємося, що в цьому контексті наш Конгрес внесе свій вклад у зміцнення позицій конституційних судів щодо захисту прав і свобод людини. Від імені всіх учасників хочу висловити вдячність Верховному Суду Республіки Кіпр за гостинність та головування на Конференції, розробку анкети, яка допомогла підготувати національні доповіді, та Венеціанській Комісії Ради Європи, що склала Спеціальний бюлетень за темою Конгресу. Хотілося б також привітати Венеціанську Комісію Ради Європи і безпосередньо Секретаря Комісії — пана Джанні Букіккіо — з 15-річною роковиною її діяльності, яка святкувалася кілька днів тому.

Генеральна доповідь підготовлена на основі національних доповідей членів Конференції і складається з трьох частин, у яких акумульовано, по суті, всі питання, рекомендовані до висвітлення в національних доповідях.

Вступ

Проблему обмеження прав людини не можна розглядати відокремлено від самого поняття прав людини. Права людини є соціальним принципом і критерієм формування інститутів, функціонування яких спрямоване на об'єднання елементів індивідуальної свободи з колективними засадами. Цілям поваги гідності людини і захисту прав кожного члена суспільства покликане служити будь-яке правове, соціальне і демократичне суспільство.

Ще у Стародавніх Греції та Римі було визначено, що повноцінне існування людини і розквіт суспільства не можуть відбутися за умов насильства і свавілля, свобода людини як її метафізична сутність повинна бути захищена. В епоху Відродження сформувався нове розуміння самоцінності особи, відбулося визнання її гідності, автономії та рівності, заснованих на ра-

¹ 15—19 травня 2005 року в Нікосії (Республіка Кіпр) відбувся XIII Конгрес Конференції європейських конституційних судів.

ціоналізмі та індивідуалізмі, секулярному світосприйнятті та інтелектуальній свободі. Підготовлена науково-політичною думкою та буржуазно-демократичними рухами, на території Європи склалась класична цілісна наукова теорія прав людини, основою якої стали гуманістичні, ліберальні, а також природничо-правові настанови, поняття прав людини з урахуванням вимоги особистої свободи і політичної участі при владі.

Уся класична теорія прав людини була б неможливою без конституційного позитивування прав. Поява в деклараціях і конституціях положень про права людини означало, що вони вже не є побудовою інтелектуальних зусиль учених, а стали загальнообов'язковими правилами і набули юридичної сили.

Нині склалося нове сприйняття прав людини як моральної цінності. Захист прав людини є одним з основоположних принципів правової системи будь-якої демократичної держави. Важко не погодитися з тим, що в наш час права людини називають «сучасною громадянською релігією».

У той же час обмеження прав людини — це проблема для всіх держав. Нормальний процес функціонування і розвитку суспільства породжує ситуації, що потребують від держави встановлення обмежень певних прав громадян. Такі дії держави є цивілізованим способом регулювання ступеня свободи індивіда в суспільстві.

Частина 1

Характеристика правових меж захисту прав людини

1.1. Національні норми про права людини є частиною так званого територіального права, що поширюється на всіх осіб, які перебувають під юрисдикцією відповідної держави незалежно від їхньої раси, статі, місця народження, етнічного походження, релігійних переконань, майнового або іншого становища. Ці норми набувають, як правило, найвищого юридичного статусу: вони передбачаються в конституціях або в актах конституційного рівня.

З урахуванням особливостей структури їх правових систем і державного устрою в деяких європейських країнах каталог прав і свобод людини передбачається кількома конституційними актами, зокрема, на федеральному рівні і на рівні суб'єктів федерації. Наприклад, крім закріплення прав людини в Основному законі, певний перелік прав і свобод містять конституції земель ФРН і кантонів Швейцарії. Зокрема, в Чехії права і свободи передбачаються Конституцією Чеської Республіки, Хартією основних прав і свобод або Конституційним законом про безпеку Чеської Республіки.

У Боснії і Герцеговині положення про права і свободи зафіксовано у додатку 4 Загальної рамкової угоди про мир у Боснії і Герцеговині (Дейтонська угода), що є Конституцією Боснії і Герцеговини. Ці норми про права людини захищені Європейською Конвенцією і мають переваги над усім законодавством.

Зазначимо, що в Конституції Іспанії поряд з правами людини (як основними правами) визначено додатково і так звані керівні принципи, які є дозволом/мандатом, що видані законодавцеві з метою встановлення прав людини. Зокрема, в Ірландії існують неперелічені права, в Португалії — права схожого характеру, у Франції — принципи, які мають конституційне значення.

У конституціях більшості країн закріплюються права, що є найвищими цінностями людини, тобто основні права. Тому в ряді країн закріплений в конституціях каталог прав людини не є вичерпним.

У Молдові, Румунії, Україні він доповнений у законах іншими правами, що мають забезпечуватися і захищатися як конституційні права і свободи.

У Білорусі, Литві, Норвегії, Росії, Словенії, Хорватії такий каталог конкретизується законодавством, а у Грузії — додатково гарантується нормативними актами.

У той же час у Польщі передбачено введення категорії прав людини додатково до прав, встановлених Конституцією та Європейською Конвенцією.

Порівняльний аналіз інформації, поданої в національних доповідях, дає змогу виділити загальну тенденцію у визначенні правових меж захисту прав і свобод людини: вони закріплюються на конституційному рівні і конкретизуються в поточному законодавстві. Реальна цінність прав і свобод, встановлена конституцією, виражена гарантіями їх здійснення та захисту у випадку загрози або їх порушення.

1.2. Варто зазначити таке важливе явище сучасності, як інтернаціоналізація прав і свобод, яка полягає у правовому регулюванні та захисті прав і свобод на міжнародному рівні. Інтернаціоналізація прав людини супроводжується розвитком принципу загальної поваги до прав людини, що, зокрема, сприяє виробленню інших принципів: рівність чоловіків та жінок, додержання основних прав під час збройних конфліктів і в період надзвичайних ситуацій тощо. Одним із результатів інтернаціоналізації стало зміщення акцентів з питання існування прав людини на питання межі їх здійснення.

Імплементация норм міжнародного права про права людини залежить від позиції держави щодо співвідношення (взаємодії) договірних норм міжнародного права і норм національного законодавства. Ці позиції в законодавстві різних країн поділяються на дві групи: моністичну й дуалістичну.

Превалюючого значення набула моністична концепція, згідно з якою норми міжнародного договору виступають частиною законодавства країни і у випадку конфлікту за ними закріплюється пріоритет щодо норм внутрішнього права. Це правило застосовується в Азербайджані, Албанії, Болгарії, Вірменії, Грузії, Латвії, Молдові, Росії, Словаччині, Франції, Хорватії, Чехії, Швейцарії та інших державах.

Дуалістична концепція передбачає таке — міжнародний договір після набрання чинності акта ратифікації діє на території держави безпосередньо або тільки після видання спеціального закону, що повторює договір. До країн, які дотримуються дуалістичної концепції, належить Норвегія. Треба відзначити, що починаючи з 90-х років ХХ століття в Європі відбувається відхід від дуалістичної позиції взаємодії міжнародного і внутрішнього права на користь моністичної концепції.

Системи регіонального нормативного рівня доповнюють універсальні положення, а в деяких питаннях і передбачають підвищений ступінь вимогливості до захищеності та ефективності реалізації прав і свобод людини. Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод, яка адаптувала універсальні міжнародні акти до національних особливостей держав-членів Ради Європи, є базисом для утвердження принципу загальної поваги до прав людини й забезпечення однакового підходу до регулювання прав людини на європейському континенті. У даний час Конвенція, висловлюючись образно, є конституційним документом європейського суспільного порядку в галузі прав людини.

У таких країнах, як Албанія, Андорра, Бельгія, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Македонія, Мальта, Молдова, Норвегія, Польща, Словаччина, Україна, Хорватія, Швейцарія, Європейська Конвенція є частиною національного законодавства; вона має пріоритет щодо закону, і її норми є нормами прямої дії. У

ФРН інкорпорована Європейська Конвенція має статус простого федерального закону.

Говорячи про імплементацію норм Європейської Конвенції і протоколів до неї, не можна не відзначити роль органів конституційної юрисдикції у цьому процесі.

Зокрема, Конституційний Суд України у Рішенні від 29 грудня 1999 року визнав положення статей Кримінального кодексу України, які передбачають смертну кару як вид покарання, такими, що не відповідають Конституції України. Тільки після цього Верховна Рада України (22 лютого 2000 року) прийняла Закон про ратифікацію Протоколу № 6, а як наслідок — Протоколу № 13 про скасування смертної кари за будь-яких обставин. Таким чином, Конституційний Суд України сприяв виконанню Україною своїх міжнародних зобов'язань, взятих при вступі до Ради Європи.

Враховуючи особливий статус Європейської Конвенції, національні органи конституційної юрисдикції деяких країн, зокрема Вірменії, почали застосовувати норми Конвенції ще до її ратифікації.

У конституціях країн, органи конституційної юрисдикції яких є членами нашої Конференції, закріплена переважна більшість основних прав і свобод людини, передбачених у Європейській Конвенції та її додаткових протоколах.

Привертають увагу нечисленні випадки, коли основні права людини, визнані міжнародним договором, відсутні в конституції (наприклад, в Іспанії — право на заборону будь-яких виступів на користь національної расової або релігійної ненависті; в Естонії — право одружуватися, право на вільні вибори; в Німеччині — галузь процесуальних гарантій). Подібні конституційні білі плями найчастіше усуваються або шляхом офіційного (розширювального) тлумачення конституції, або шляхом закріплення в конституції положення про визнання правовою системою основних прав, що містяться у відповідних нормах міжнародного права.

Інтерес становить той факт, що в деяких державах конституції закріплюють більш широкий каталог прав, ніж Європейська Конвенція.

Наприклад, в Іспанії — це право на захист честі та гідності при використанні інформації, на свободу викладання, на звільнення від військової служби з мотивів совісті, право успадкування, право на звернення (право подавати петиції); у Молдові — право на оскарження, на перекладача та інші; у Болгарії, Португалії, Росії, Словенії, Хорватії — ряд соціально-економічних і культурних прав; у Німеччині — захист людської гідності, свобода професії, право на вільний розвиток особи.

1.3. Питання застосування гарантованих прав щодо кожного (*erga omnes*) або тільки відносно держави можна звести до розгляду проблеми «ефектів основних прав», тобто спрямованості дії основних прав.

Розрізняють прямий або опосередкований (непрямий) горизонтальний ефект. Сутність прямого горизонтального ефекту (цей термін застосовується у судовій практиці Туреччини, Франції та Швейцарії) полягає в тому, що гарантії основних прав спрямовані проти державного втручання, оскільки держава взяла на себе певні зобов'язання по забезпеченню прав і свобод людини, передбачивши різні конституційні механізми захисту, і повинна відповідати за свої дії.

Опосередкований горизонтальний ефект характеризується спрямованістю дії прав однієї людини щодо прав іншої людини, тобто природне поле застосування основних прав розширено на систему врегулювання відносин між приватними особами.

Про дію прямого горизонтального ефекту може йтися у випадках, коли гарантовані права і свободи сформульовано в конституціях як стандарти, обов'язки по додержанню яких адресовані державі, що характерно для Бос-

нії і Герцеговини, Мальти, Польщі, Угорщини, Франції. У Норвегії держава може бути притягнута до відповідальності за незастосування запобіжних заходів, необхідних для попередження порушень прав людини, а в Латвії і Люксембурзі гарантування прав і свобод є обов'язком законодавчої, виконавчої і судової влади, а також місцевих органів.

У конституціях Албанії, Вірменії, Грузії, Італії, Кіпру, Росії визначено, що захист прав і свобод забезпечується діями як держави, так і фізичних осіб та їх об'єднань. У Болгарії, Румунії та в Україні існує обов'язок усіх суб'єктів права поважати основні права людини. У Люксембурзі, Словаччині і в Україні права застосовуються до кожного індивіда, а держава забезпечує їх реалізацію та захист.

При врегулюванні відносин між приватними особами у таких державах, як Австрія, Бельгія, Ірландія, Іспанія, гарантовані права можуть бути підставою у спорі між приватними особами. У Литві особа вільна в здійсненні своїх прав як щодо держави, так і щодо приватних осіб, фізичні особи не повинні перешкоджати іншим особам у здійсненні їх прав.

Конституційний Суд Албанії, розглядаючи питання ефектів основних прав, вказав, що зобов'язання держав, які є частиною міжнародних угод, додержувати права і гарантувати заборону катувань і поганого ставлення включає не тільки обов'язок держави захищати своїх громадян від катувань і поганого ставлення, а також і обов'язок застосовувати необхідні заходи щодо захисту громадян від актів катувань або поганого ставлення, що здійснюють фізичні особи.

Відповідно до судової практики Федерального Конституційного Суду Німеччини спрямованість основних прав Основного закону одночасно створює об'єктивну систему цінностей, в якій основним правам надається принципове посилення їх дії. У цій функції як об'єктивній системі цінностей основні права впливають, поряд з іншими, на тлумачення і застосування норм цивільного права, які безпосередньо діють у взаємовідносинах між громадянами (так звана опосередкована дія основних прав щодо третіх осіб).

1.4. Узагальнюючи інформацію, що міститься в національних доповідях про вплив практики міжнародних і наднаціональних судів на національне правосуддя, насамперед треба виділити роль судової практики Європейського Суду з прав людини.

Практично всі європейські конституційні суди на підтвердження висновків, що містяться у їх рішеннях стосовно проблематики прав і свобод людини та їх обмежень, звертаються до судової практики Європейського Суду з прав людини. У національних доповідях йдеться про широке звернення до такої практики як органів конституційної юрисдикції, так й інших національних судових органів.

У той же час у національних доповідях Андорри, Македонії, Мальти і Франції звертається увага на незв'язаність органів конституційної юрисдикції рішеннями Суду в Страсбурзі. А відповідно до практики Федерального Конституційного Суду Німеччини недодержання відповідних рішень Європейського Суду з прав людини під час конкретної правової оцінки певної справи з боку німецького суду порушує принцип правової держави і відповідно до такої точки зору може бути предметом конституційної скарги до Федерального Конституційного Суду.

Питання про незв'язаність органів конституційної юрисдикції рішеннями Європейського Суду з прав людини треба розглядати, насамперед, у взаємозв'язку з нормативними основами діяльності як органів конституційної юрисдикції, так і Європейського Суду з прав людини. Приймаючи рішення, органи конституційної юрисдикції враховують багато норматив-

них актів (національних та міжнародних), але вони не можуть брати за основу норми міжнародного договору (в даному випадку Європейської Конвенції). Основою для прийняття рішення є норми національної конституції. Європейський Суд з прав людини керується тільки нормами Європейської Конвенції і своїми попередніми рішеннями.

Європейська Конвенція про захист прав людини і основних свобод прямо не зобов'язує сторони передбачати в національному праві законодавчі основи перегляду справ і відновлення судових процедур у випадку виявлення Страсбурзьким Судом порушень конвенційних положень. Проте у деяких державах було прийнято законодавчі акти, в яких передбачено спосіб *restitutio in integrum* на підставі рішення Європейського Суду з прав людини. Наприклад, у Болгарії Цивільним процесуальним кодексом передбачено, що рішення Європейського Суду з прав людини про встановлення порушення Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод є новою обставиною у справі — підставою для повторної перевірки рішення суду, що має законну силу. Подібне положення існує також і в Цивільному процесуальному кодексі України.

Конституційний Суд Румунії вказує на випадки перегляду своїх висновків на основі судової практики Європейського Суду з прав людини, викладеної в рішеннях, тлумаченні або в різних думках з приводу деяких прав, указаних у Конвенції, які зазначені також у каталозі прав і свобод, передбачених Конституцією Румунії.

Треба звернути увагу на певні тенденції впливу практики конституційних судів на практику Європейського Суду з прав людини. Європейський Суд з прав людини у більшості своїх рішень ґрунтується на конвенційних положеннях, однак іноді бере до уваги і рішення національних органів конституційної юрисдикції. Таке положення характерне для взаємодій Конституційного Суду Португалії та Європейського Суду з прав людини, який у низці своїх рішень сприйняв деякі правові позиції Конституційного Суду Португалії.

Останнім часом у Європейському Суді з прав людини закріплюється тенденція розглядати конституційні суди як один з національних способів правового захисту прав людини (головним чином це стосується країн, де передбачено інститут конституційної скарги), і, отже, провадження справ у конституційних судах може бути оскаржене в Європейському Суді з прав людини.

Що стосується Суду Європейських Співтовариств, то в зв'язку з відсутністю у нього достатніх повноважень у справах, що стосуються обмежень прав людини, вплив його практики на практику конституційних судів не такий істотний, як вплив практики Європейського Суду з прав людини. Про застосування рішень Суду Європейських Співтовариств національними органами конституційної юрисдикції йдеться в національних доповідях Латвії, Португалії, Словаччини, Угорщини, Франції, Хорватії, Швейцарії.

Частина 2

Особливості обмеження гарантованих прав людини

Оскільки права людини й основні свободи мають внутрішній зв'язок із загальним благом, їх реалізація не може здійснюватись з руйнівною метою. При реалізації прав існує підпорядкування в кожному окремому випадку умовам та обмеженням, продиктованим справедливістю, і така реалізація прав перебуває під дією загального принципу заборони зловживати правом (стаття 30 Загальної декларації прав людини, стаття 17 Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод, стаття 5 Міжнародних пактів про права людини).

Основи встановлення обмежень прав і свобод людини варто, насамперед, шукати у відносинах між окремим інтересом, тобто інтересом людини (індивіда), і незаперечним інтересом суспільства. Обмеження права — це звуження його обсягу на передбачених законом підставах і у певному порядку. Практика держав щодо переліку прав, які підлягають обмеженню, підстав і передумов обмежень є досить різноманітною. Очевидно, на перелік прав, які підлягають обмеженню, вплинули особливості історичного та політичного формування конкретної держави, а також певний вплив справили загальноєвропейські інтеграційні процеси.

Грунтуючись на даних національних доповідей, а також враховуючи різноманітність правових систем на європейському континенті і відмінність конституційних підходів до визначення прав, які підлягають обмеженню, можна вказати на такі критерії обмеження:

I. Насамперед, треба відзначити, що більшість країн додержується позиції, згідно з якою *обмеженню можуть підлягати тільки деякі права* (Азербайджан, Албанія, Андорра, Білорусь, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Ірландія, Кіпр, Литва, Люксембург, Македонія, Мальта, Молдова, Польща, Росія, Румунія, Туреччина, Україна, ФРН, Хорватія, Чехія, Швейцарія).

В окремих країнах — Естонії, Латвії, Португалії, Словаччині, Франції — навпаки, обмеженню можуть підлягати *всі конституційно передбачені права людини*.

II. Межі обмеження прав можуть бути передбачені:

конституцією (Бельгія, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Норвегія, Португалія, Росія, Туреччина, Україна, Хорватія);

законом (Австрія, Азербайджан, Албанія, Андорра, Болгарія, Естонія, Литва, Люксембург, Молдова, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, ФРН, Чехія, Швейцарія).

У Люксембурзі гарантовані права людини не можуть бути об'єктом інших обмежень, крім передбачених Європейською Конвенцією.

III. Обмеження, які можуть бути встановлені:

за нормального стану справ у країні з певною законною метою;
за надзвичайних ситуацій щодо певних прав.

IV. Обмеження прав і свобод може бути пов'язане з особливостями правового статусу деяких категорій осіб:

- *іноземці або особи без громадянства* (Грузія, Іспанія, Молдова, Словенія, Угорщина, Україна);
- *державні службовці і/або особи, наділені іншими публічними повноваженнями* (Іспанія, Молдова, Словенія, Угорщина, Україна).

Спільним для всіх країн є те, що обмеження прав і свобод розглядається як виняток із загального правила про необхідність найбільш повного та ефективного їх захисту.

2.1. Окремо варто зупинитися на питанні про права, які не підлягають обмеженню. Їх перелік є досить загальним для багатьох країн. До таких прав належать: *право на життя; заборона катувань і нелюдського або такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання; заборона смертної кари; заборона дискримінації; захист честі, гідності, особистої недоторканності; право на справедливий судовий розгляд; незворотність кримінального або іншого закону; презумпція невинуватості; захист приватного та сімейного життя.*

Крім того, в ряді країн існують й інші права і свободи, які не можуть бути обмежені. Наприклад, у Болгарії, Литві, Україні — *право на юридичну допомогу*; в Росії та в Україні — *право на громадянство*; в Угорщині — *право на ім'я*; у Вірменії та Україні — *гарантія непритягнення до відповідальності за відмовлення давати свідчення проти себе*; у Туреччині — *свобода наук і мистецтва*; в Ірландії і Чехії — *заборона рабства*; у Румунії — *доступ до все-світніх і національних культурних цінностей*; у Люксембурзі — *заборона загальної конфіскації*. На Кіпрі це стосується *права на гідний рівень життя*; в Естонії — *заборони екстрадиції*; у Болгарії — *заборони насильницької асиміляції*; у Бельгії — *права на публічність судових рішень*.

Становить інтерес, на нашу думку, підхід до питання визначення кола прав, які не підлягають обмеженню, у Німеччині. Згідно з практикою Федерального Конституційного Суду тільки основні права третіх осіб, які стикаються між собою, та інші наділені конституційним рангом правові цінності, з урахуванням єдності Конституції і захищені нею всією правовою системою, як виняток можуть обмежувати необмежені основні права у певних випадках.

2.2. Розглядаючи підстави обмеження прав людини, треба зазначити, що для конституцій більшості країн такою підставою є закон (Австрія, Азербайджан, Албанія, Андорра, Білорусь, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Литва, Люксембург, Мальта, Норвегія, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Словаччина, Туреччина, Україна, Франція, ФРН, Хорватія, Швейцарія).

Судова практика ряду країн містить вимоги, що висуваються до закону, який обмежує права і свободи людини. Такий закон має бути: достатньо зрозумілим, щоб надати будь-якій людині адекватний захист, доступним для відповідної особи, мати можливість передбачувати наслідки, не допускати розширювального тлумачення встановлених обмежень або довільного їх застосування.

Крім закону, як основа обмеження прав людини іноді виступають й інші нормативні акти. У конституціях ряду країн зазначається, що ці нормативні акти мають силу закону, але не є законом за формою. До таких актів належать укази Президента Республіки Хорватія, постанови Ради міністрів Турецької Республіки, декрети-закони Уряду Португальської Республіки.

У Хорватії у випадку безпосередньої загрози незалежності, єдності і виживанню держави або якщо органи державної влади не можуть виконувати свої конституційні повноваження, Президенту Республіки дано право видавати, за пропозицією Прем'єр-міністра та за наявності його контрасигнації, укази, які мають силу закону. Укази, які мають силу закону, можуть скасувати застосовувані закони Республіки Хорватія на час тривалості надзвичайних станів, включаючи закони про гарантії прав людини.

Згідно з постановою Ради міністрів Турецької Республіки часткове або повне призупинення дії основних прав і свобод є законним, і можливість застосування заходів, протилежних гарантіям, передбаченим Конституцією, визнається статтею 15 Конституції Турецької Республіки.

Конституція Португалії вказує на можливість прийняття актів, що мають силу закону і обмежують права і свободи у мирний час. Зазначається, що існують окремі норми, які до певної міри «пом'якшують» гостроту відмінності між «класичними» правами і правами «другого покоління». Відповідно до статті 17 Конституції Португальської Республіки загальна система прав, свобод і гарантій містить права, свободи і гарантії, які визначені в розділі II, і основні права подібного характеру. Таким чином, якщо будь-яке «соціальне право» має «подібний характер» з правами, свободами і гарантіями, то воно матиме високий рівень захисту, наданого цим правам, тобто захист, наданий статтею 18, яка визначає, що основні права обмежуються

законом Парламенту або декретом-законом Уряду, що впливає з повноважень Асамблеї Республіки. У будь-якому разі заборонено обмежувати основні права іншими актами, такими як адміністративні розпорядження або рішення, прийнятими адміністративними органами.

2.3. Втручання держави через обмеження певних прав людини має, безумовно, підпорядковуватися певним принципам, що впливають з характеристики як самого обмеження, так і підстав і обставин обмежень. Тільки додержуючись цих принципів можна говорити про «правильність» обмежень. Такими принципами є: пропорційність, законність (законна мета) і заборона обмеження сутності прав. Конкретизація цих принципів простежується в практиці органів конституційної юрисдикції багатьох країн. Адже саме конституційні суди наділені повноваженнями стежити за додержанням прав людини і, здійснюючи тлумачення конституційних норм, виділяють певні ідеї, принципи, норми, спрямовані на однакове і законне застосування положень конституції та законів, пов'язаних з обмеженням прав людини.

Треба врахувати, що *принцип пропорційності* властивий як національним системам, так і міжнародній системі захисту прав людини. Його характеристики відрізняються деякими деталями правозастосування в кожному конкретному випадку і залежать від особливостей правових систем. Принципу пропорційності притаманні такі елементи: обмеження має відповідати досягненню законних цілей, для досягнення яких воно введено; обмеження не може бути більш суворим, ніж це необхідно; має існувати баланс між конституційно гарантованими правами індивіда і суспільним інтересом (правопорядком) або правами інших людей; коли б не вводилося обмеження права людини, має існувати реальна необхідність, яка є питанням оцінки.

Вказуючи на застосування принципу пропорційності, Державний Суд Естонії розглядає його на трьох рівнях: по-перше, відповідність засобів, по-друге, необхідність та, якщо потрібно, пропорційність у вузькому розумінні слова. Якщо засіб явно не підходить, то не треба розглядати пропорційність на інших рівнях. Засіб, що сприяє досягненню мети, є підходящим. Засіб, який жодним чином не сприяє досягненню мети, є, безперечно, непропорційним. Вимога відповідності засобу має на меті захистити людину від непотрібного втручання органів державної влади. Засіб є необхідним, якщо неможливо досягти мети будь-яким іншим засобом, менш обтяжливим для людини, але який є принаймні таким же ефективним, як попередній. Важливо брати до уваги, наскільки різні засоби обтяжують третіх осіб, а також і різні витрати — державу. Для визначення доцільності будь-якого засобу мають враховуватися, з одного боку, розмір та інтенсивність втручання в основне право і, з другого — важливість мети.

У процесі захисту прав людини до цього принципу досить часто звертаються конституційні суди таких країн, як Болгарія, Естонія, Литва, Польща, Росія, Румунія, Словенія, Туреччина, Угорщина, Франція, Хорватія, Швейцарія.

З принципом пропорційності тісно пов'язаний й інший принцип — *принцип законної мети*, хоча деякі конституційні суди розглядають його як складову принципу пропорційності (Вірменія, Естонія, Македонія, Росія, Словаччина, ФРН, Хорватія, Швейцарія).

Наприклад, Конституційний Суд Хорватії відзначив, що гарантовані права людини не можуть бути обмежені; правилом є всі можливі способи їх реалізації, і будь-яке обмеження, встановлене законом, може бути тільки винятком, що ґрунтується на явних конституційних положеннях і на законній меті для обмеження, як передбачено Конституцією. При цьому Конституційний Суд Македонії відзначив, що Конституція виходить з необхідності, яка встановлює баланс між різними конкуруючими інтересами.

Обмеження прав і свобод стосується необхідності реалізувати легітимну мету, інтерес досягнення цієї мети і необхідність демократії.

Окремо варто звернути увагу на принцип *заборони обмеження сутності права людини*. Його закріплено в конституціях ряду країн (Польща, Туреччина, ФРН, Швейцарія) або вироблено судовою конституційною практикою (Естонія, Португалія, Росія, Румунія). Так, у Конституції Туреччини передбачається, що основні права і свободи можуть бути обмежені без порушення їх сутності (стаття 13). Смісл цього принципу полягає у встановленні додаткових правозахисних гарантій проти надмірних обмежень. Концепція сутності прав і свобод ґрунтується на припущенні, що кожне з них містить певне ядро, без якого жодне право взагалі не може існувати. Це ядро має залишатися вільним від втручання законодавця, навіть якщо він своїми діями захищає конституційні цінності.

Крім загальних, можна виділити деякі принципи, властиві тільки певним країнам з урахуванням їх правових особливостей. Так, після внесення конституційних змін у 2001 році в Туреччині діє *принцип заборони обмежень, які суперечать вимогам світської республіки*.

Принцип рівності є одним з ключових у судовій практиці Арбітражного Суду Бельгії. Відповідно до усталеної практики Арбітражного Суду принцип рівності порушується, якщо встановлено, що не існує справедливого співвідношення пропорційності між застосовуваними засобами і поставленою метою.

Практиці Конституційного Суду Португалії властиве спиратися на *принцип захисту довіри громадян*. Так, Конституційний Суд вважає, що тільки неприпустима зворотна сила (змінюючи неприпустимим і довільним способом права і законні очікування громадян) порушує принцип захисту довіри, що міститься в ідеї демократичної держави і встановлений у статті 2 Конституції. Суд також розрізняє два типи неприпустимої зворотної сили: обмежувальні закони, що мають повну зворотну силу, які застосовуються до відносин, що виникли в минулому, і обмежувальні закони, які мають часткову зворотну силу, що застосовуються до відносин, які почалися в минулому, але ще не закінчилися.

2.4. Передумовами для обмежень прав людини є певні індивідуальні або колективні інтереси, заради забезпечення яких законодавчий орган вважає за необхідне обмежити, у більшості випадків, певні права людини.

Говорячи про такий критерій, як строк дії обмежень, можна виділити постійні та тимчасові передумови. До першої групи належать передумови, не обмежені в часі. Наприклад, інтереси національної безпеки (охорона територіальної цілісності, незалежності, єдності країни), суспільний/публічний інтерес, захист загального блага, захист суспільної моралі, захист здоров'я людей; забезпечення громадського порядку (запобігання злочинам і затримання злочинців), захист прав і свобод інших людей. Ці постійні передумови можуть співвідноситися з кожним конкретним правом, як, наприклад, в Ірландії, на Кіпрі, в Латвії, Україні, або можуть бути спільними для всіх прав, що підлягають обмеженню.

До другої групи передумов для обмежень прав людини належать ті, які обмежені часовими рамками. У більшості випадків йдеться про обмеження, що вводяться в період надзвичайних станів/ситуацій або під час війни. Хоча треба окремо зауважити, що встановлення строків обмеження права на особисту свободу і безпеку є винятком з цього правила. Таке встановлення строків застосовується незалежно від стану справ у країні і повинне завжди мати певну законну мету, що визначається конституцією або впливає з найвищих цінностей держави.

Інтереси національної безпеки (охорона територіальної цілісності, незалежності, єдності країни) є однією із загальних передумов для обмеження прав людини. Більшість конституцій країн Європи, вказуючи на цю передумову, передбачають її для певних прав — свободи пересування, таємниці листування, свободи об'єднань і мирних зібрань, свободи совісті, думки і висловлювань. До цих країн належать Болгарія, Естонія, Італія, Македонія, Молдова, Словаччина, Україна, Хорватія, Чехія, .

У той же час Азербайджан, Андорра, Вірменія, Польща, ФРН розглядають інтереси національної безпеки як загальну передумову для обмеження всіх прав.

Іноді спільним критерієм виступають основи захисту демократичного суспільства (Туреччина, ФРН). При цьому хотілося б звернути увагу на рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини, в якому визначені принципи захисту демократичного суспільства. Суд вказав, що демократичним устроєм є устрій, що являє собою державно-правову владну систему самовизначення народу на основі волі відповідної більшості, свободи та рівності, а також виключення будь-якого царювання насильства і сваволі. До основоположних принципів необхідно віднести: додержання конкретизованих в Основному законі прав людини, суверенітет народу, поділ влади, відповідальність уряду, законність управління, незалежність судів, принцип багатопартійності і рівності шансів для всіх політичних партій з правом на відповідні Конституції створення і діяльність опозиції.

Подібні аргументи були наведені і в рішеннях конституційних судів Литви, Туреччини, Хорватії, що може свідчити про універсалізацію підходів судової практики до розуміння такої передумови обмеження, як інтереси державної безпеки і захист демократичного ладу.

Моральні правила поведінки завжди формуються суспільством для його потреб та інтересів. Система моральних норм складається з моральних імперативів — вимог до людини, яка живе у певному суспільстві. Моральний простір значно ширший за правовий, їх межі не співпадають. Можна сказати, що такі межі, які поєднують і роз'єднують ці два явища, не залишаються статичними — вони постійно переміщуються в один або інший бік у процесі суспільного розвитку. Аналіз національних доповідей свідчить, що *захист суспільної моралі* може бути передумовою для обмеження або всіх прав (Вірменія, Латвія, Польща, Росія, Хорватія — у мирний час), або певного кола прав людини: права на інформацію (Литва, Словаччина, Чехія), свободу слова (Болгарія, Литва, Румунія, Словаччина, Чехія), свободу совісті (Азербайджан, Болгарія, Латвія, Литва, Словаччина, Україна), свободу мирних зборів (Італія, Словаччина).

З передумовою для обмеження з метою захисту суспільної моралі пов'язаний і *захист здоров'я населення*. Забезпечення охорони здоров'я населення є однією з функцій демократичної, соціальної держави. Вказуючи на можливість обмеження прав з цією метою, конституції більшості європейських країн визначають таке коло прав: право вільного пересування (Естонія, Італія, Македонія, Молдова, Словаччина, Словенія, Україна, Чехія), право на мирні збори (Естонія, Італія, Словаччина, Словенія, Україна), право на об'єднання (Україна), недоторканність житла (Естонія, Литва, Македонія, Чехія,), свобода совісті (Болгарія, Естонія, Литва, Україна,), право на інформацію і свободу слова (Болгарія, Литва, Чехія, Україна). У деяких конституційних актах передбачено обмеження будь-якого права в інтересах захисту здоров'я населення (Хорватія — тільки в мирний час, Азербайджан, Вірменія, Польща).

Мир і добробут у країні є одним з найважливіших факторів стабільності та розвитку будь-якого суспільства. Різного роду соціальні та політичні потрясіння не сприяють додержанню прав людини, а, навпаки, ставлять під

загрозу саме існування як людини, так і суспільства. Серед передумов для можливого обмеження прав людини можна також виділити і *забезпечення громадського порядку (запобігання злочинам і затримання злочинців)*. Не будучи головною передумовою для обмеження, інтерес забезпечення громадського порядку є мостом між забезпеченням національної безпеки держави і захистом прав і свобод інших людей. На підтвердження хотілося б відзначити позицію Конституційного Суду Румунії, відповідно до якої обмеження деяких конституційних прав припустиме, оскільки воно відповідає необхідності забезпечувати юридичну безпеку прав і свобод інших з точки зору як індивідуальних, так і національних або групових інтересів, а також суспільного добробуту, будучи також способом захисту певних прав у таких ситуаціях, коли їх здійснення має антисоціальний характер.

Проте не всі права і свободи людини підпадають під обмеження з огляду інтересів забезпечення громадського порядку. Їх перелік встановлюється в конституції або законі. До таких прав належать: право на недоторканність житла — в Естонії, Литві, Македонії, Мальті, Чехії; свобода пересування — в Естонії, Латвії, Словенії; свобода мирних зібрань і право на об'єднання — у Вірменії, Латвії, Словаччині, Словенії та Україні; свобода слова — у Вірменії, Естонії, Латвії, Румунії, Україні, Чехії; захист приватного та сімейного життя — в Естонії та Латвії; свобода совісті та релігії — у Болгарії, Вірменії та Україні.

Найбільш поширеною в конституціях європейських країн є передумова для обмеження прав людини, пов'язана із *захистом прав і свобод інших людей*. Адже у будь-якому суспільстві індивід завжди стикається з необхідністю самообмеження прав з урахуванням прав інших людей. Цим підтримується необхідний баланс інтересів. Аналіз інформації, що міститься в національних доповідях, виявляє загальну тенденцію до визначення чіткого кола прав і свобод людини, які можуть бути обмежені в інтересах захисту прав і свобод інших людей. Одним з факторів, що вплинув на формування цієї тенденції, була необхідність розмежувати основні права і свободи, не допустити зіткнення різних прав і у такий спосіб уникнути необхідності в судовому порядку обмежувати одне право на шкоду іншому основному праву. Введення обмеження прав людини, пов'язане із *захистом прав і свобод інших людей*, притаманне конституціям таких країн, як Азербайджан, Албанія, Болгарія, Вірменія, Естонія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Молдова, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Україна, ФРН, Хорватія, Чехія, Швейцарія.

Крім зазначених раніше загальних для багатьох конституцій передумов щодо обмеження прав людини, існують також і спеціальні передумови. Наприклад, конституції Словаччини і Хорватії передбачають можливість обмеження права на пересування *в інтересах захисту природи і навколишнього середовища*. Конституція Польщі теж передбачає цю передумову для обмеження, але не вказує певного права, яке підлягає обмеженню з метою захисту навколишнього середовища.

На Мальті, в Молдові та в Україні такою спеціальною передумовою є *запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно*, стосовно права на свободу слова та поширення ідей. Для *забезпечення авторитету і неупередженості суду* в цих же державах може бути обмежена свобода слова.

2.5. На особливу увагу заслуговує питання про призупинення прав. Законодавством таких країн, як Азербайджан, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Ірландія, Італія, Литва, Люксембург, Мальта, Росія, Румунія, Словаччина, Україна, Хорватія і Чехія, не передбачена можливість призупинення прав людини, хоча відповідно до національних доповідей членів Конференції введення обмежень на певний період часу і/або за надзвичайних ситу-

ації може розглядатись як призупинення прав, тобто призупинення прав визначається як різновид інституту обмеження прав.

Зокрема, Конституційний Суд Росії відзначає, що Конституція, регламентуючи права і свободи людини, використовує категорії відчуження, применшення, скасування, обмеження і позбавлення. Категорія «призупинення дії права» в Конституції Російської Федерації не використовується. Однак, якщо Конституція припускає обмеження прав без будь-якого строку, то припустиме призупинення як тимчасове обмеження прав.

Як правило, призупинення прав може виражатись у такий спосіб:

— як тимчасове обмеження реалізації права або винятковий спосіб реалізації обмеження (Румунія);

— як примусовий захід до порушників закону, тобто неможливість, пред'явлена особі судовою інстанцією, здійснювати права протягом певного періоду часу (Молдова);

— як позбавлення конкретного права на певний час (ФРН, Хорватія).

Складовим елементом поняття позбавлення права є коло прав, які підлягають призупиненню. Наприклад, Основний закон ФРН передбачає можливість позбавлення права, яке визначається як «втрата» основних прав, а саме: свободи висловлювання думки, свободи преси, свободи викладання, свободи зібрань, свободи об'єднань, таємниці листування, поштових відправлень і зв'язку, права власності і права притулку. Той, хто зловживає цими правами, позбавляється їх. Позбавлення і обсяг прав можуть бути визначені тільки конституційним рішенням Федерального Конституційного Суду Німеччини. Суд витлумачив необхідну передумову для позбавлення основних прав таким чином, що нею є зловживання основними правами для боротьби проти вільного демократичного ладу. Вирішальним є попередня поведінка особи, яка здійснює агресивну, послідовну діяльність, метою якої була ліквідація або вплив на конституційний порядок. Обсяг обмежень основних прав не передбачений законом, а визначається рішенням Федерального Конституційного Суду Німеччини, що може визначити тривалість відповідних заходів у часі.

Важливо відзначити той факт, що поняття обмеження прав застосовується у більшості випадків для введення таких заходів у мирний час, а поняття призупинення права — за надзвичайних ситуацій і/або воєнного стану.

Призупинення певних прав під час надзвичайних ситуацій передбачено в конституціях Андорри, Білорусі, Кіпру, Норвегії, Польщі, Португалії, Словенії, Туреччини, Франції. Наприклад, конституції Франції та Польщі виділяють три випадки призупинення прав: надзвичайні ситуації, воєнний та облоговий стан. При цьому вказується, що існують гарантії від довільного введення надзвичайних станів, спроб встановити обсяг обмежень прав людини і від використання надзвичайних заходів для того, щоб здійснити політичні зміни, на час припинення реалізації конституційних прав.

Конституція Португалії передбачає можливість призупинення дії прав людини у випадку облогового або надзвичайного стану.

Призупинення може бути введене щодо певних прав. Як правило, на час надзвичайних ситуацій призупиняється реалізація свободи висловлювань, комунікації та інформації, права зборів і об'єднань, недоторканності житла, права вільного пересування і вибору місця проживання (Андорра, Кіпр, Португалія, Росія).

Повноваженнями призупиняти права при настанні певних обставин наділені, як правило, органи законодавчої і/або виконавчої влади: Рада Міністрів і Палата Представників Республіки Кіпр, Президент Республіки Білорусь, Президент Республіки Польща, Президент Французької Респуб-

ліки, Генеральні Кортеси Королівства Іспанія, Кувенд Республіки Албанія, Національна Асамблея Французької Республіки — щодо введення облогового стану, Рада Міністрів Французької Республіки — щодо введення надзвичайного стану, Генеральні Кортеси Королівства Іспанія та Сейм Республіки Польща — щодо введення стану стихійного лиха.

У Литві через підзаконні акти дозволяється тільки припиняти здійснення певних прав на період воєнного або надзвичайного стану. Підстави введення надзвичайного стану прямо встановлені в статті 144 Конституції, а стаття 142 передбачає право Президента вводити воєнний стан.

Конституція Іспанії не містить інституту обмежень основних прав, а дозволяє призупинення їх, що може бути, з погляду власника прав, загальним або індивідуальним. Вона передбачає можливість визначити (шляхом прийняття органічного закону) форму і випадки, коли можуть бути призупинені в індивідуальній формі і при необхідному судовому порядку і відповідному парламентському контролю такі права і свободи, як право на особисту свободу, право недоторканності житла, таємниці комунікації. Конституційний Суд Іспанії виробив певний підхід до вирішення питання про необхідність поєднати призупинення прав і судовий контроль. Конституційний Суд визнав, що врівноваження таких постулатів, як призупинення і контроль, не може бути здійснено загалом і абстрактно, і необхідно брати до уваги обставини щодо кожної окремої особи.

Частина 3

Роль органів конституційної юрисдикції у врегулюванні питань, пов'язаних з обмеженням прав людини

Переходячи до розгляду питання про роль органів конституційної юрисдикції у врегулюванні питань, пов'язаних з обмеженням прав людини, треба підкреслити таке.

У більшості держав одним із завдань, що стоять перед органами конституційної юрисдикції, є захист основних прав і свобод людини, гарантованих конституцією.

Надання органу конституційної юрисдикції спеціального повноваження на захист прав і свобод, тобто можливості розгляду безпосередньо конституційним судом скарги на порушення конституційних прав і свобод, є характерною рисою законодавства багатьох європейських країн, незалежно від моделі конституційного правосуддя. Однак відсутність у конституційному законодавстві ряду країн норм, що безпосередньо регулюють відповідне повноваження, зовсім не означає, що воно на практиці не здійснюється конституційними судами. Відмінність полягає в тому, що ці суди здійснюють захист конституційних прав у межах інших процедур, головним чином, при контролі конституційності нормативних актів, дії або бездіяльності органів влади або їх посадових осіб. Конституційні гарантії прав і основних свобод забезпечуються через застосування попередньої або наступної форм контролю конституційності.

3.1. Превентивний контроль конституційності нормативних актів не є поширеною формою контролю. Здійснення конституційними судами контролю конституційності законів до набрання ними чинності передбачено конституціями Андорри, Боснії і Герцеговини, Угорщини, Кіпру, Польщі, Португалії, Румунії, Франції.

У більшості випадків конституційні суди розглядають законопроекти за запитом глави держави, якому закон передано на промульгацію. Наприклад, відповідно до пунктів 3—6 статті 122 Конституції Республіки Польща

Президент може відмовити в підписанні будь-якого закону, прийнятого Парламентом, і передати його Конституційному Трибуналу, якщо він вважає, що деякі положення закону або сам закон не відповідають Конституції. Якщо Конституційний Трибунал встановить, що будь-яке положення закону або сам закон не відповідають Конституції, Президент не підписує закон і закон не набуває юридичної сили.

Подібні положення передбачені також конституціями Андорри, Португалії. Відповідно до пункту 1 статті 278 Конституції Португальської Республіки Президент Республіки може запросити у Конституційного Суду попередню оцінку конституційності норми, що міститься в декреті, який було йому направлено для промугляції як закон (Парламентом) або як декрет-закон (Урядом). Якщо Конституційний Суд прийняв рішення про неконституційність норми, що міститься в певному декреті, то Президент Республіки або міністр Республіки, залежно від того, до чийої компетенції входить підписання відповідного акта, зобов'язаний накласти на нього вето і повернути тому органу, який його схвалив. Декрет не може бути промугльований або підписаний, поки орган, який схвалив його, не вилучить норму, визнану неконституційною в судовому порядку, або доти у відповідному випадку акт не буде знову затверджений більшістю у дві третини голосів депутатів, присутніх на засіданні, якщо їх кількість перевищує абсолютну більшість повноважних депутатів.

Виняткові умови передбачено для проведення превентивного контролю в Боснії і Герцеговині. Згідно з Конституцією Боснії і Герцеговини у випадку, якщо більшість боснійських, хорватських або сербських депутатів заперечує запропоноване рішення Парламентської Асамблеї Боснії і Герцеговини (включаючи проект закону), оскільки воно загрожує життєвим інтересам одного з народів, Голова Палати народів для вирішення цього питання негайно скликає Спільну комісію, що складається з трьох депутатів, які обираються відповідно боснійськими, хорватськими і сербськими депутатами. Якщо Комісії не вдається вирішити питання протягом п'яти днів, воно передається до Конституційного Суду, який у прискореному порядку розглядає його на предмет відповідності процедурі. Конституційний Суд у цій процедурі може здійснювати превентивний контроль конституційності проекту закону або закону, який встановлює обмеження права людини.

Говорячи про превентивну форму контролю, окремо треба зазначити, що особлива увага питанню можливого порушення або обмеження прав людини положеннями проекту закону приділяється при розгляді конституційними судами законопроектів про внесення змін або доповнень до конституції. Положення про проведення контролю законопроектів про внесення змін до конституції передбачені конституційними актами Румунії та України.

Зокрема, Конституційний Суд Румунії *ex officio* приймає рішення щодо ініціатив про перегляд Конституції, так само, як і щодо закону про перегляд Конституції після прийняття Парламентом, але до винесення на референдум. Це є гарантією того, що вищезгадані тексти не можуть містити положення, які порушують межі перегляду Конституції, однією з яких, відповідно до статті 152 Конституції, є також заборона скасування прав і свобод громадян та їх гарантій.

Конституція України передбачає положення про те, що Конституційний Суд України дає висновок про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції і парламент не може розглядати законопроект без такого висновку Суду. Відповідно до вказаних статей Конституція України не може бути змінена, якщо передбачається скасування або обмеження прав і свобод людини і громадя-

нина або якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності або на порушення територіальної цілісності України.

3.2. Наступний контроль конституційності нормативних актів передбачений конституціями багатьох країн (Азербайджан, Албанія, Андорра, Білорусь, Болгарія, Вірменія, Естонія, Іспанія, Латвія, Литва, Люксембург, Македонія, Молдова, Росія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Угорщина, Україна, Хорватія, Чехія, Швейцарія, та інші).

Аналіз національних доповідей свідчить, що найчастіше застосовується абстрактний контроль конституційності, тоді як конкретний контроль конституційності нормативних актів здійснюється в основному у випадку запиту судів, які ставлять під сумнів їх відповідність конституції. На наш погляд, становить інтерес позиція Конституційного Суду Македонії, відповідно до якої оцінка Суду щодо конституційності і законності здійснюється не з метою виконання законів і положень, а для захисту колективних та індивідуальних прав, відносин і цінностей, інкорпорованих у конституційний порядок, тобто тих, які становлять суть демократичного соціально-політичного порядку держави.

Особливістю проведення контролю конституційності в деяких країнах є наявність часових меж. Зокрема, в Туреччині при проведенні абстрактного контролю такі межі передбачено для суб'єкта звернення: право звернутися до Конституційного Суду про анулювання діє протягом 60 днів після публікації в офіційному джерелі оспорюваного закону, постанови або регламенту. В свою чергу, при проведенні конкретного контролю сам Конституційний Суд обмежений у часі: він повинен винести постанову і оголосити своє рішення протягом п'яти місяців з дня початку провадження; якщо ніяке рішення не прийнято в межах цього строку, суд першої інстанції має завершити справу відповідно до існуючих правових положень. Згідно із Заключним параграфом Конституції жодне твердження про неконституційність не повинне робитися відносно того самого правового положення протягом десяти років після опублікування в офіційному джерелі відповідного рішення Конституційного Суду.

3.3. Однією з форм звернення до конституційного суду за захистом прав та інтересів приватних осіб є конституційна скарга. Хоча в анкеті Конгресу про неї не згадується, але в національних доповідях Грузії, Іспанії, Польщі, Словенії і ФРН указується на таку форму контролю за додержанням прав людини і запобіганням негативним наслідкам можливого обмеження прав і свобод.

Як правило, конституційна скарга є самостійним способом оскарження в конституційному суді адміністративних актів і актів органів правосуддя, якщо особа вважає, що її права порушені вказаним актом.

В Іспанії клопотання про конституційний захист (*recurso de amparo*) дозволяє приватним особам (іспанцям або іноземцям) оспорювати акт застосування закону або міжнародного договору в зв'язку з порушенням їх основних прав. Конституційний Суд має право анулювати відповідний акт, розглянути конституційність закону або застосовуваного міжнародного договору.

У Польщі конституційна скарга може бути подана відносно не застосування закону, а відносно самого закону, на підставі якого суд або інший державний орган прийняв остаточне рішення про права людини. Кожна особа, яка вважає, що закон або інший нормативний акт, на підставі якого було прийнято остаточне рішення, порушує конституційно охоронювані права, може звернутися до Конституційного Трибуналу з питання визнання положення, яке стосується справи, неконституційним. Відновлення провадження у разі якщо Конституційний Трибунал визнав, що правове поло-

ження не відповідає Конституції, відбувається не в Конституційному Трибуналі, а в органах, що мають відношення до справи.

3.4. У механізмі здійснення конституційного правосуддя дедалі вагомішого значення набуває дієвість прийнятих цими органами рішень, а саме обов'язковість їх виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, взагалі всіма громадянами держави.

Треба зазначити, що імперативність обов'язкового виконання рішень конституційних судів та інших органів конституційної юрисдикції закладена в законодавчих актах усіх країн. Поряд з цим конституції деяких країн встановлюють застереження для такої обов'язковості. Наприклад, рішення Конституційного Суду Чеської Республіки має обов'язковий характер для всіх органів і громадян і підлягає виконанню, якщо воно було оприлюднене в порядку, встановленому законом, і якщо інше не передбачено рішенням Конституційного Суду.

У Грузії, Естонії, Польщі, Росії, Туреччині, Хорватії передбачена відстрочка визнання недійсності неконституційного положення (в Естонії — до двох місяців; у Росії та Хорватії — від двох до шести місяців).

Складний механізм застосування рішень органу конституційної юрисдикції країни передбачено у Франції. Застереження тлумачення, прийняті Конституційною Радою Франції, мають таку силу, яка не обмежується судовою постановою, а поширюється на предмет тлумачення. Тому положення, оголошене неконституційним, не може бути ні оприлюднене, ні застосоване (абзац перший статті 62 Конституції Франції), а положення, оголошені такими, що відповідають Конституції, із застереженнями тлумачення, сформульованими Радою, мають бути інтерпретовані публічною владою, адміністративними і судовими органами і самим законодавцем у такий самий спосіб, як це зробила Конституційна Рада.

Можливість встановлення механізмів примусового виконання своїх рішень самим органом конституційної юрисдикції передбачена в Боснії і Герцеговині, Іспанії, Македонії, ФРН, Хорватії.

Правові наслідки прийняття органами конституційної юрисдикції рішень про неконституційність положень нормативних актів, які обмежують права людини, як і положень актів, що стосуються інших питань, визначено в конституціях і спеціальних законах про органи конституційної юрисдикції. Такими наслідками є:

— визнання недійсності положення або акта, що характерно для Болгарії, Вірменії, Грузії, Естонії, Іспанії, Латвії, Мальти, Молдови, Польщі, Португалії, Росії, Хорватії, Швейцарії, Угорщини, України;

— накладення зобов'язання скасувати або анулювати неконституційний акт або рішення, що властиво законодавству Іспанії, Македонії, Мальти, Португалії;

— накладення зобов'язання відшкодувати збиток — в Іспанії, Словаччині;

— зобов'язання внести зміни до відповідного неконституційного положення протягом певного часу — у Польщі (18 місяців), Румунії (не більш як 45 днів), а також в Угорщині і на Мальті.

Щоб виключити можливість ігнорування рішень органу конституційної юрисдикції, у деяких країнах встановлена юридична відповідальність. Така відповідальність передбачена конституціями або спеціальними законами в таких країнах, як Азербайджан, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Молдова, Україна, і є самостійним видом відповідальності у сфері конституційної юрисдикції.

Так, Кримінальним кодексом Боснії і Герцеговини відмова від виконання рішень Конституційного Суду, створення перешкод приведенню його до

виконання, а також перешкод виконанню цього рішення розцінюється як злочин.

У Молдові, зокрема, за невиконання постанов і висновків Конституційного Суду у вказаний строк, а також невиконання без поважних причин у встановленому порядку і у встановлені строки вимог суддів і винесених ними постанов і висновків передбачається адміністративна відповідальність.

Підбиваючи підсумок, треба зазначити, що правові системи всіх країн, конституційні суди яких є членами Конференції європейських конституційних судів, ґрунтуються на встановленні критеріїв обмеження прав і свобод людини, визначенні принципів пропорційності обмеження та гарантованого права, законної мети введення обмеження з урахуванням інтересів індивіда і держави, особливої ролі принципу заборони обмеження сутності прав і свобод.

Разом з тим досить загальні формулювання конституцій про умови обмеження прав і свобод ховають у собі небезпеку їх невикорданого застосування як законодавчою, так і виконавчою владою.

У зв'язку з цим істотного значення набуває діяльність органів конституційної юрисдикції з формування чіткого і виваженого підходу до визначення можливих меж обмеження прав і свобод, а також до вироблення основоположних принципів захисту особи за умов світу, що змінюється.

Здійснюючи превентивний або наступний конституційний контроль нормативних актів, офіційне тлумачення конституції, беручи участь у процесі перегляду конституції, розглядаючи конституційні скарги, органи конституційної юрисдикції, власне кажучи, визначають державну політику в галузі захисту прав людини, і численні приклади практики органів конституційної юрисдикції, представлені в національних доповідях членів нашої Конференції, є яскравим свідченням багаторічної, ґрунтовної і неупередженої діяльності конституційних судів в області охорони прав і свобод людини і громадянина.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

СТВОРЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (етапи становлення)

Корнєєв Альберт Васильович

кандидат філософських наук, заслужений юрист України як член Робочої групи Конституційної комісії України за активну участь у розробці, підготовці та прийнятті Конституції України нагороджений орденом «За заслуги» III ступеня (серпень 1996 року).

1990 року був обраний народним депутатом України, працював заступником голови Постійної комісії Верховної Ради України з питань державного суверенітету, міжреспубліканських і міжнаціональних відносин. У 1990—1994 роках — член Конституційної комісії Верховної Ради України. З утворенням у 1994 році Конституційної комісії України був її секретарем, очолював Робочу групу Комісії, яка відпрацьовувала текст проекту Конституції України. У 1996—1998 роках працював секретарем Комісії з координації заходів щодо запровадження нової Конституції України при Президентові України. У 1995—1998 роках — науковий консультант Президента України з політико-правових питань, з 1998 року і по сьогодні — науковий консультант судді Конституційного Суду України.

Пропонуємо ознайомитись зі спогадами фахівця, який стояв біля витоків чинної Конституції України.

Серед подій історичного значення у напруженому житті незалежної України початку останнього десятиріччя XX століття особливе місце належить процесу створення принципово нової Конституції держави. За своєю тривалістю, надзвичайною складністю і драматичністю, особливо у ніч з 27 на 28 червня 1996 року, конституційний процес в Україні не має аналогів у сучасній практиці світового конституціоналізму. За часом він охоплює період діяльності Верховної Ради України першого і другого скликань, а за змістом безпосередньо або опосередковано складається з діяльності практично всіх державних органів та установ, політичних партій і громадських організацій та майже всього суспільства. Але в цьому процесі виняткові за значенням місце і роль належать Верховній Раді України, її Головам — І. Плющу та О. Морозу, Президентам України — Л. Кравчуку та Л. Кучмі, а також утвореним ними для цього спеціалізованим комісіям, робочим групам та іншим структурам. Це насправді було створення Конституції України спільною відповідальною творчістю багатьох людей.

Документально конституційний процес в Україні досить повно представлено у багатотомному виданні Української Правничої Фундації (*Конституція незалежної України: 3 кн. / Під заг. ред. С. Головатого. — К.: Українська*

Правнича Фундація, 2003). Але самі по собі документи не передають реального змісту процесу, драматизму у відносинах між особами, які брали участь у подіях, що його складають. Документальності бракує, образно кажучи, людського виміру, тобто свідчень про значущі факти, обставини, події, які зберігаються поза офіційними документами здебільшого у пам'яті людей, завдяки спільним зусиллям яких держава зрештою отримала свій Основний Закон. Автор з 1990 року працював у складі двох конституційних комісій і тому вважає, що належить до кола таких людей і має підстави вважати власне бачення процесу конституційного закріплення державності України.

І. Перші підходи.

Концепція нової Конституції Української РСР

Остання п'ятирічка історії Радянського Союзу (1987—1991 роки), визначена як період перебудови суспільного життя, залишиться у пам'яті людей явищами значного підвищення політичної активності населення, відцентровими тенденціями в союзних республіках і кризою федеративного устрою СРСР, наполегливими, але не завжди ефективними за результатом, спробами демократизації державних інституцій і перегляду конституційних засад організації та здійснення державної влади.

За таких умов і в Українській РСР почалися пошуки прийнятних шляхів щодо надання республіканському Основному Закону сучасного вигляду. З цією метою на початку 1990 року Президією Верховної Ради Української РСР була створена невелика робоча група вчених — фахівців з державного та інших галузей права, яка мала опрацювати пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинної Конституції республіки. Подальше життя скорегувало ці плани, але деякі результати роботи групи, яку очолював Л. Юзьков, були використані в інший час та іншою владою.

Реально питання щодо нагальної необхідності нової Конституції України було порушено в ході кампанії кінця 1989 — початку 1990 років по виборах народних депутатів УРСР. Тому природно, що вже на першому засіданні Верховної Ради Української РСР першого (дванадцятого) скликання 15 травня 1990 року серед інших розглядалася пропозиція щодо включення до порядку денного питання про створення комісії з опрацювання нового Основного Закону Республіки.

Позиції різних політичних сил у парламенті щодо нової Конституції чітко виявилися у виступах кандидатів на посаду Голови Верховної Ради УРСР (травень—червень 1990 року).

Кандидат від КПУ В. Івашко, зокрема, сказав: «Відповідальні завдання стоять перед Верховною Радою у справі побудови соціалістичної правової держави... перш за все, підготовка та прийняття нової Конституції Української РСР, яка б створила міцні гарантії прав і свобод народу України, кожного її громадянина». (Тут і далі наводяться цитати з відповідних стенографічних звітів засідань Верховної Ради України).

В. Яворівський повідомив, що робота над проектом Конституції вийшла за межі побажань і гасел: «Україні потрібна нова Конституція. ...І я вам повинен сказати з цієї трибуни, що О. Коцюба, народний депутат, юрист нашої групи, буквально днями закінчує проект нової Конституції України... Можливо, хтось ще працює над новою Конституцією України. Вона вкрай потрібна. Вона розв'яже багато проблем, ми зможемо не буксувати на місці, а швидко просуватися вперед».

Інші кандидати теж надто категорично висловлювалися щодо свого бачення основних засад і принципів нової Конституції.

Так, Д. Павличко у центр своєї програми виніс два «щонайважливіші питання — питання Конституції, питання незалежності». Він сказав: «Ми по-

винні жити за однією Конституцією, бо там, де їх дві, там дві держави, два суверенітети, там ніколи не буде порядку і злагоди... Отже, ми повинні переглянути найближчим часом союзні закони, ратифікувати прийнятні і відхилити особливо небезпечні. І це буде важливим кроком до укладання нової Конституції УРСР».

Л. Лук'яненко підкреслив значення забезпечення прав і свобод людини і громадянина: «Нова Конституція України повинна закріпити повну самостійність України, політичний плюралізм, повний обсяг прав людини відповідно до загальної Декларації прав людини, демократичний державний лад, демократичну виборчу систему і поділ влади на законодавчу, судову та виконавчу».

В. Чорновіл теж висловився за необхідність закріпити у Конституції загальновизнані демократичні принципи державного ладу: «Розуміння політики як компромісу, а не насильства, пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими і партійними, відкидання будь-якого імперства, початок національної політики — ось на цих засадах має будуватися нова Конституція Української народної республіки».

Відзначена схожість позицій різних політичних сил стосовно необхідності розробки і прийняття нової Конституції держави і розбіжності, точніше, принципова протилежність думок щодо змісту майбутнього Основного Закону конкретно виявилися під час розгляду питання щодо Декларації про державний суверенітет України.

До Верховної Ради УРСР було представлено сім проектів Декларації, які з певних питань містили діаметрально протилежні положення. У процесі обговорення й прийняття було узгоджено ім'я суб'єкта державного суверенітету — «Україна» замість запропонованого — Українська РСР, визначено зміст державного суверенітету як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах, проголошено народовладдя і здійснення державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, право України на власні збройні сили тощо.

Цей історичний документ було визнано «основою для нової Конституції, законів України». Разом з тим встановлювалось і таке положення, що «принципи Декларації про суверенітет України використовуються для укладання союзного договору».

Очевидно, це було наслідком тимчасового компромісу, що наочно підтвердилось 3 серпня 1990 року під час першої спроби утворити Комісію з розробки нової Конституції УРСР. Президія Верховної Ради запропонувала включити до складу Комісії Голову Верховної Ради, його заступників, голів усіх обласних Рад народних депутатів, голів відповідних комісій Верховної Ради, представників усіх політичних партій, науковців, які працюють у галузі права, загальною кількістю п'ятдесят осіб.

Але депутати від «Народної ради» не погодились з цією пропозицією. Вони вважали за необхідне, щоб до складу Комісії входили тільки народні депутати, а решта являла собою консультативну групу при Комісії. За підхід, запропонований Президією Верховної Ради, проголосували 233 народних депутати, проти — 120. Після бурхливої дискусії запропонований склад Комісії було також затверджено (246 — за, 36 — проти).

Проте опозицією було висунуто обвинувачення у незаконності голосування, оскільки деякі депутати голосували багатьма картками. Події почалися дійсно бурхливі. Головуючий оголосив перерву. Коли засідання поновилося, представники опозиції почали знімати свої кандидатури. Зрештою Голова через відповіді на запитання до депутатів М. Хоменка та О. Коцюби, які готували проект постанови, дійшов висновку, що під час підготовки докумен-

та не було узгодження з особами, які пропонувались до складу Комісії, і тому зняв питання з розгляду.

Спроба розглянути це питання остаточно наприкінці засідання не вдалася, оскільки у залі були присутні лише 295 народних депутатів. Це був останній робочий день першої сесії Верховної Ради УРСР першого (дванадцятого) скликання. Питання про Конституційну комісію залишилося відкритим.

На другій сесії Верховної Ради УРСР питання «Про створення Конституційної комісії Верховної Ради Української РСР» розглядалося 24 жовтня 1990 року з початку, без урахування рішень, прийнятих 3 серпня. Голосуванням (за — 236) визначили кількісний склад комісії — 51 особа.

Під час формування персонального складу Комісії керувалися вже іншими положеннями: вона мала складатися з народних депутатів України, очолити її повинен був Голова Верховної Ради України. До складу Комісії пропонувалося ввести голів постійних комісій Верховної Ради України з питань, які є предметом конституційного регулювання, народних депутатів УРСР — юристів за фахом, а також керівників чи уповноважених представників політичних партій, які є у парламенті, провідних вчених — фахівців у галузі права, політики та економіки.

Після напружених дебатів Комісія з розробки нової Конституції Української РСР була затверджена 332 голосами у складі 59 осіб, з яких тільки 11 не були народними депутатами УРСР. Таким чином за своїм складом, і статусом фактично це була спеціальна тимчасова комісія Верховної Ради УРСР.

При обговоренні та затвердженні складу Комісії також виявилось, що значна частина народних депутатів дещо неадекватно, полегшено оцінює реальні складності підготовки проекту Конституції. Наприклад, депутат із Сумщини О. Воробйов висловився так: «Нам потрібно протягом двох місяців Конституцію зробити». Відповідно і у пункті 3 Постанови Верховної Ради УРСР було записано доручення Президії Верховної Ради УРСР «внести на розгляд сесії Верховної Ради Української РСР у грудні 1990 року концепцію нової Конституції Української РСР». Тобто на розробку Концепції відводилося трохи більше місяця.

Такі занадто оптимістичні настрої віддзеркалювали характерні для того часу очікування швидких кардинальних змін в усіх сферах суспільного життя. Уже було зроблено перші кроки в напрямі роздержавлення власності і переходу до ринкових механізмів господарювання, але це супроводжувалося початком інфляційних тенденцій та стрімким зростанням цін. Розвиток гласності, політичних свобод був пов'язаний із розростанням сепаратизму і напруги у міжнаціональних відносинах, загостренням ситуації в Криму. Народні депутати демократичного спрямування, які під час виборів, прагнучи позбавитись тотальної влади партійних органів і диктату їх керівників, висунули гасло «Вся влада радам», змушені були відмовитись від цієї вимоги, тому що головні позиції в радах посіли саме партійні керівники. До того ж, 24 жовтня 1990 року Верховна Рада вилучила з тексту чинної Конституції статтю 6 щодо комуністичної партії як керівної і спрямовуючої сили суспільства, ядра його політичної системи, державних і громадських організацій. Така суперечливість суспільного розвитку зумовила жорстке протистояння різних політичних сил у засадничих питаннях конституціонування держави.

Тому підготовка проекту концепції Конституції тривала більш як півроку, і, як повідомив при закритті другої сесії Верховної Ради А. Кравчук, у грудні Конституційна комісія розглянула проект концепції «немовби у першому читанні».

У квітні 1991 року Президією Верховної Ради, Радою Міністрів і Академією наук Української РСР проведено республіканську науково-практичну конференцію «Концепція і принципи нової Конституції Української РСР». Учасники конференції висловили різні точки зору з проблемних питань конституційного розвитку України, враховані при опрацюванні положень Концепції і відображені у внесеному на розгляд Верховної Ради Української РСР проекті.

Розглядати питання «Про Концепцію нової Конституції (Основного Закону) Української РСР» Верховна Рада Української РСР почала лише 14 травня 1991 року.

Обговорення, під час якого виступили 64 народних депутати, засвідчило, що є певний збіг позицій представників різних політичних сил щодо передумов проекту Концепції:

- 1) поставити у центр соціального життя людину, її права і свободи;
- 2) закріпити ідею народного суверенітету, суть якої полягає в тому, що єдиним джерелом державної влади є народ, утвердити дійсне народовладдя у формі безпосередньої і представницької демократії;
- 3) зафіксувати принцип поділу державної влади.

Разом з тим виявились розмаїтість думок, неоднозначність, якщо не сказати суперечливість, і протистояння підходів до розв'язання ряду важливих проблем конституційного розвитку держави.

Йдеться насамперед про питання Радянської влади. Л. Кравчук закликає до збереження Радянської влади на місцях і необхідності «знайти поєднання Радянської влади з президентською у відповідних формах».

С. Гуренко, М. Дідик, В. Желіба, О. Мороз та інші вважають, що передбачене у проекті Концепції введення президентської влади і уповноважених Президента «спрямоване на ліквідацію Радянської влади і обмеження демократії», «по суті, ліквідується місцеві Ради як органи народовладдя».

І. Юхновський зауважив, що «радянської форми влади фактично вже давно немає і, може, ніколи і не було. Був жорсткий диктат, зараз маємо без усяких Рад накази Президента (СРСР) і центру, а нам залишається лише міркувати, як вийти із становища, у яке вони нас кидають».

Таке протистояння відбувалось практично при кожному принциповому моменті. Проблеми залишились. Але наполеглива робота Верховної Ради УРСР з розгляду Концепції у травні 1991 року, робота Конституційної комісії зробили можливим практичне пом'якшення і подолання цього протистояння.

На закінчення обговорення відбулося голосування з деяких дискусійних питань Концепції Конституції УРСР. Загалом було проголосоване 61 положення (позиція). Одержали підтримку — 29.

Верховна Рада УРСР висловила за назву «Конституція України», за доповнення преамбули вказівкою на «соціалістичний вибір як намір побудувати засноване на праці суспільство соціальної справедливості», за передбачення права громадян на приватну власність, за обрання Президента безпосередньо народом, за збереження Рад. Разом з тим було відкинуто пропозиції щодо федеративного устрою республіки, двопалатного парламенту, ліквідації самостійного статусу прокуратури тощо. Триста чотири голоси було подано за пропозицію вважати за необхідне до обговорення Конституції провести референдум з приводу назви республіки, державної символіки, форми державності та управління, соціального вибору.

Конституційній комісії доручалося до червня, тобто протягом місяця, доопрацювати Концепцію з урахуванням обговорення та результатів голосування і внести для схвалення у цілому на засіданні Верховної Ради.

19 червня 1991 року Верховна Рада УРСР 300 голосами народних депутатів затвердила доопрацьований проект Концепції. Комісії з розробки нової Конституції Української РСР доручалось підготувати на основі Концепції

проект нової Конституції і подати його на розгляд четвертої сесії Верховної Ради УРСР, тобто до кінця 1991 року. Сама Верховна Рада не вважала себе пов'язаною положеннями Концепції і при законодавчому вирішенні нагальних питань конституційного значення відходила від того, що передбачалось визначити у новій Конституції. Так, при схваленні закону про Президента Української РСР уже на початку липня 1991 року було відхилено пропозицію щодо запровадження поста віце-президента. Все це додатково ускладнювало діяльність Конституційної комісії, і тому дотримання визначених парламентом строків виявилось нереальним.

II. Перші проекти Конституції України

Практично протягом року після прийняття Концепції конституційний процес в Україні йшов двома рівнобіжними шляхами: у Верховній Раді велася напружена робота щодо приведення чинної Конституції у відповідність до політико-економічних реалій шляхом внесення до її тексту змін і доповнень, а Конституційна комісія на основі Концепції продовжувала опрацювання проекту Конституції, тричі розглядала підготовлені робочою групою варіанти цілісного проекту Основного Закону.

Але реальне і радикальне розв'язання багатьох проблем було здійснено не поступовою роботою депутатів і комісій, не результативним пошуком згоди політичних сил, а прискореним ходом історичних перетворень у країні після кризових серпневих подій 1991 року.

«Пророком» виявився Л. Лук'яненко, який, виступаючи на обговоренні проекту концепції Конституції, сказав: «Я думаю, що ми найближчим часом закінчимо процес виходу з-під влади Москви, перетворимося на самостійну Українську державу». Це було сміливе пророцтво, але й сам оратор навряд чи припускав, що все відбудеться так швидко, наприкінці серпня, практично через два місяці.

«Відбудилися історичні події надзвичайної ваги, — зазначив Л. Кравчук, виступаючи у вересні 1991 року на засіданні Верховної Ради. — Змінилися і ми з вами, і наше мислення, і ставлення до багатьох соціальних явищ, які раніше сприймалися лише в певному історичному і політичному аспектах».

24 серпня 1991 року Україна була проголошена незалежною, а вже 12 вересня на пленарне засідання Верховної Ради був винесений законопроект про вилучення з чинної Конституції преамбули, яка, за категоричною оцінкою Л. Кравчука, «абсолютно не відповідає реаліям дня», і зміну деяких ідеологізованих положень глави I «Політична система» (вилучення слова «соціалістичне» у сполученнях зі словами «державна» і «законність») тощо. Але, за відсутності достатньої кількості депутатів, голосування щодо закону не відбулося. Повторно і результативно питання розглядалося 17 вересня, і відповідне рішення було прийнято.

На той час у поглядах, думках, позиціях багатьох народних депутатів виявились значні переорієнтації, очевидним став відхід від раніше незаперечних ідеологічних формулювань і колишніх стандартів політичного мислення. Показовим є приклад, коли перед голосуванням пропозиції щодо вилучення другої частини статті 8 чинної Конституції головуючий запитав доповідача В. Шишкіна: «Що там було?» На відповідь: «...трудові колективи розвивають соціалістичне змагання і все, що пов'язано з соціалістичним змаганням», Голова реагує реплікою: «Вже дозмагалися... Прошу голосувати, щоб вилучити це».

За таких умов 30 червня 1992 року у Верховній Раді України почався розгляд внесеного Конституційною комісією проекту Конституції, який тривав протягом двох днів. З доповідями про основні положення і особливості поданого проекту виступили Голова Конституційної комісії Президент України Л. Кравчук та керівник робочої групи Л. Юзьков.

Проект Основного Закону було підготовлено на основі Концепції, але з ряду питань були реалізовані інші підходи: знову запропоновано двопалатний парламент, відмовились від посади віце-президента, місцеві ради визначались як органи, що віднесені винятково до системи місцевого та регіонального самоврядування, прокуратура включалася до судової влади тощо.

Зрозуміло, ці питання знову опинились у центрі дискусії народних депутатів. І хоча обговорення було менш бурхливим, ніж стосовно Концепції, але досягнути згоди не вдалося. Більшість виступаючих відстоювали ідею однопалатного парламенту, не погоджувались з обмеженням статусу Рад лише функціями місцевого і регіонального самоврядування, виступали проти радикального реформування адміністративно-територіального поділу.

Вагомого значення у виявленні позицій депутатів щодо проекту Конституції набуло питання про подальшу долю Верховної Ради цього скликання. Представники національно-демократичного об'єднання «Народна рада» майже з перших засідань закликали до розпуску чинного парламенту як неспроможного розв'язати історичні завдання утвердження незалежності України. Більшістю зазначене серйозно не сприймалось. Але у разі прийняття нової Конституції варіант дострокового припинення повноважень ставав дуже реальним, і це не могло не турбувати значну частину народних депутатів, у першу чергу тих, які у зв'язку з заборонаю КПУ втратили свої відповідальні партійні посади і перейшли на постійну роботу до Верховної Ради України. Загострив ситуацію і Л. Кравчук, який у своїй доповіді попередив: «Після прийняття Конституції, звісно, постане питання про нинішню Верховну Раду». Тому обговорення питання про розпуск Верховної Ради зайняло значне місце у загальній дискусії з проекту Конституції і додало суперечкам пристрасті.

Конституційна комісія пропонувала схвалити основні положення проекту нової Конституції України і внести його на всенародне обговорення. Але депутати погодились лише на останнє. Верховною Радою було встановлено і термін обговорення — до 1 листопада 1992 року.

У всенародному обговоренні проекту Конституції, яке тривало фактично чотири місяці, взяли участь майже 190 тисяч громадян, 20 обласних, 114 міських, районних, селищних і сільських Рад народних депутатів, 118 об'єднань громадян, понад 2900 трудових колективів, окремі міністерства України, Генеральна прокуратура, Вищий арбітражний суд, юридичні наукові установи і навчальні заклади, від яких надійшло понад 47 тисяч зауважень і пропозицій. З урахуванням результатів всенародного обговорення проект Конституції зазнав багатьох змін і доповнень, але в головному Конституційна комісія залишила його незмінним, стабільним. Проект був опрацьований практично вже до лютого 1993 року, розданий народним депутатам 1 червня, але Верховна Рада повернулася до конституційних питань тільки наприкінці вересня 1993 року.

Причини такого зволікання були різні: велике загострення соціально-політичної ситуації, яке виникло на підставі тривалого весняного шахтарського страйку, нездатність влади справитися з неухильно зростаючою економічною кризою, поглиблення суперечок між Верховною Радою і Президентом України стосовно відповідальності за незадовільний стан у суспільстві, а також шляхів, дій і заходів, які необхідно вжити для його покращення. Саме ці проблеми диктували перелік питань, які розглядалися Верховною Радою в останні місяці її сьомої сесії, саме вони посилили політичне протистояння у парламенті, а питання всеукраїнського референдуму про довіру Верховній Раді і Президенту України перейшло і на восьму сесію. І лише після того, як з великою напругою і великими порушеннями було протиснуто рішення про відміну референдуму і призначення дострокових виборів народних депутатів і Президента України, у Верховній Раді з'явилась можливість почати обговорення проекту Конституції.

Але ці обставини не були сприятливими для прийняття Основного Закону держави. Навпаки, парламент був уже приречений, Президент України і Голова Верховної Ради України, залежні один від одного, ніяк не могли зрештою впевнено визначитися зі своїми намірами на майбутнє. Депутати теж не прагнули остаточно розв'язати надважливішу проблему конституювання держави і у своїх пропозиціях наполягали на невідкладному розгляді інших, на їх думку, більш нагальних питань: про проект закону про вибори, про фінансування сільгоспробіт тощо. Все це не могло не відбитися на характері та змісті обговорення і прийнятті рішення.

Доповідь про проект Конституції України зробив 24 вересня 1993 року співголова Конституційної комісії І. Плющ. Ще до початку доповіді народний депутат В. Носов, секретар Конституційної комісії, запитав Голову Верховної Ради: «Іване Степановичу! Нам треба вирішити, чи будемо ми приймаєти Конституцію і вводити її в дію. Якщо ні, то нічого нам робити тут безглуздя...» Відповідь була досить цікавою: «Якщо ми її приймемо — то треба, а якщо не приймемо — то не треба...» Таким чином, ні у Конституційної комісії, ні у Президента України і Голови Верховної Ради не було чітко узгодженого плану організації розгляду проекту Конституції, і її прийняття протягом недовгого часу не було у них на меті. У доповіді І. Плюща і його відповідях на запитання немає жодного заклик до депутатів працювати конструктивно і прийняти Основний Закон. Наступні події засвідчили, що керівники держави, депутатські фракції і групи мали зовсім інші наміри.

Народні депутати — представники національно-демократичного спрямування свої плани вже пов'язували з надією на перемогу або сприятливі результати наступних дострокових виборів і також не прагнули до результативного завершення конституційного процесу. Про це відкрито заявив на засіданні Верховної Ради один з лідерів об'єднання «Нова Україна» В. Філенко: «Закликаю депутатів демократичного спрямування не брати участь у цьому фарсі, який називається так званим прийняттям нової Конституції, і виступити проти прийняття будь-яких конституційних норм цим парламентом». Парламентарі з колишньої комуністичної більшості також не були прихильниками невідкладного прийняття Основного Закону: їх влаштувало продовження дії зміненої Конституції 1978 року.

Обговорення, яке тривало з 5 по 8 жовтня 1993 року, було поєднане з питаннями про проекти законів про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України та про вибори народних депутатів України, про призначення членів уряду. Але і у таких складних умовах виступили 46 народних депутатів, які висловили майже 200 конструктивних зауважень і пропозицій. Знову не знайшли підтримки запропоновані ідея двопалатного парламенту, зміна назви законодавчого органу і його кількісного складу, мали місце гострі спори про повноваження Президента України, про організацію регіональної та місцевої державної влади і місцевого самоврядування, про статус прокуратури, про забезпечення охорони Конституції тощо.

За пропозицією І. Плюща Верховна Рада прийняла постанову з одного пункту: «Проект Конституції України доопрацювати за результатами всенародного обговорення і обговорення на сесії Верховної Ради і опублікувати в пресі у жовтні цього року». На виконання цього рішення робочою групою Конституційної комісії були внесені необхідні зміни і проект було опубліковано 26 жовтня 1993 року. Члени авторського колективу цього проекту нової Конституції України (деяких з них уже немає серед живих) мають бути названі поіменно: М. Голубець — народний депутат України, академік АН України, Ю. Грошевий — доктор юридичних наук, професор Української юридичної академії, В. Василенко — Надзвичайний і Повноважений Посол України у Королівстві Бельгія, доктор юридичних наук, професор, А. Заєць — головний науковий консультант Секретаріату Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, В. Кампо — заступник Міністра культури

України, кандидат юридичних наук, М. Козюбра — завідувач кафедри теорії держави і права Київського державного університету ім. Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, В. Копейчиков — доктор юридичних наук, професор Української академії внутрішніх справ, М. Корнієнко — заступник керівника групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради України, професор, П. Мартиненко — професор Київського державного університету ім. Тараса Шевченка, А. Мацюк — керівник групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, В. Носов — народний депутат України, М. Пухтинський — помічник Президента України, кандидат юридичних наук, Є. Тихонова — доктор юридичних наук, професор Київського державного університету ім. Тараса Шевченка — народний депутат України, В. Шишкін — народний депутат України, кандидат юридичних наук, М. Цвік — доктор юридичних наук, професор Української юридичної академії, Л. Юзьков — Голова Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор Київського державного університету ім. Тараса Шевченка (всі посади наведено станом на 26 жовтня 1993 року).

Текст, що надалі визначався як проект Конституції України в редакції 26 жовтня 1993 року, зберігаючи загальнодемократичну спрямованість, правовий характер, основні інститути, порівняно з попереднім варіантом зменшений за обсягом (вилучено 40 статей), ретельно відредагований, деякими моментами суттєво відрізнявся від того документа, що розглядався у парламенті. Це стосується перш за все питань організації державної влади: передбачався однапалатний парламент з назвою Верховна Рада України у складі 450 народних депутатів, які обираються на 4 роки і діють на постійній основі; чіткіше визначався статус Президента саме як глави держави і статус Кабінету Міністрів як вищого органу державної виконавчої влади; предметніше закріплювались обсяги повноважень Республіки Крим і областей (земель); поспідовніше розкриті функції місцевого самоврядування тощо.

Публікація проекту Конституції не стала останньою крапкою на першому етапі конституційного процесу. У січні 1994 року І. Плющ і А. Кравчук з метою досягнення прийнятної розв'язання конституційних проблем організації влади застосували обхідний шлях: вони виступили з пропозицією провести в день виборів народних депутатів України, 27 березня 1994 року, всеукраїнський референдум з Основних конституційних положень про організацію державної влади і самоврядування в Україні. Така пропозиція не була спрямована на реалізацію прийнятого раніше рішення про референдум з питань, які виявились спірними при обговоренні у парламенті Концепції нової Конституції України. Йшлося про прийняття шляхом референдуму окремого закону, який фактично мав би діяти замість чинної Конституції. Цей законопроект народився після обговорення на засіданні Конституційної комісії (в розширеному складі — за участю голів обласних рад і представників Президента України в областях) 12 січня 1994 року запропонованих робочою групою змін до проекту нової Конституції і підготовленого в адміністрації Президента України проекту закону «Про організацію влади в Україні».

Передбачалося, що в Основних конституційних положеннях про організацію державної влади і самоврядування в Україні будуть врегульовані питання щодо загальних засад організації державної влади і самоврядування, визначені головні характеристики Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, статус Президента України як глави держави із здебільшого представницькими функціями, система виконавчої влади і статус Кабінету Міністрів України як вищого органу державної виконавчої влади, встановлені засади функціонування судової влади, територіальної організації влади і місцевого самоврядування, окреслений автономний статус Республіки Крим тощо.

Після бурхливих дебатів у Верховній раді України, 25 січня і 1 лютого 1994 року, пропозиція Голови Верховної Ради і Президента України про проведення всеукраїнського референдуму з Основних конституційних положень була відкинута народними депутатами. Але сама ідея прийняття особливого нормативного акта, якоїсь квазіконституції, не загинула: наприкінці цього року вона знову з'явилась у вигляді пропозицій нового Президента України Л. Кучми про конституційний договір глави держави з Верховною Радою України.

Отже, на початок лютого 1994 року Верховна Рада України першого (дванадцятого) скликання повністю вичерпала себе у питаннях конституційного процесу, а Конституційна комісія практично самоліквідувалася. Але те, що зроблено, не можна перекреслити: були створені всі підстави для останнього кроку — прийняття нової Конституції України. Спільними зусиллями народних депутатів, науковців, працівників органів державної влади були вирішені складні теоретичні проблеми, численні юридичні формулювання відшліфовані, ієрархічно упорядковані по статтях і систематизовані по главах і розділах, визначені умови, за яких можливе досягнення компромісу і згоди різних політичних сил.

(Далі буде)

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ І СФЕРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

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

Згідно з відповідними положеннями Конституції України ключова роль у механізмі управління державними справами належить судовій владі, яка в організаційному відношенні являє цілісну систему органів державної влади, до якої за змістом статей 124 та 125 Конституції України відносяться, насамперед, суди загальної юрисдикції, а також Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції. Факторами цілісності судової системи, яка вважається відносно відокремленою частиною державного механізму (апарату), є єдність цілей, функцій і завдань органів судової влади, зумовлених єдністю цілей, завдань і функцій держави.

У функціональному плані основне соціально-політичне призначення судової влади полягає у здійсненні правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства. У такому контексті для з'ясування функціональних характеристик судової влади ключовим є термін «правосуддя», під яким на найвищому рівні теоретичного узагальнення треба розуміти діяльність судів по вирішенню різноманітних соціальних конфліктів, що виникають між учасниками правовідносин у процесі реалізації норм права, змістом якого є практичне втілення їх у життя у формі виконання, додержання, використання та застосування.

Отже, у загальному вигляді суть правосуддя, а отже, й судової влади в цілому полягає, насамперед, в охороні врегульованих нормами права суспільних відносин від порушень з боку будь-яких суб'єктів права — органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, установ та організацій, а також громадян та їх об'єднань. Саме тому в літературі головною функцією судової влади, в якій відображаються її сутність та основне соціально-політичне призначення, вважається «захист права» [1, с. 49] чи «забезпечення панування права» [2, с. 600]. Вона є складовою правоохоронної функції держави, зміст якої в тому чи іншому варіанті зводиться до охорони правопорядку, забезпечення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина [3, с. 204; 4, с. 148; 5, с. 73]. Ця функція, як, зрештою, і будь-яка інша, здійснюється через розгалужену систему всіх органів держави та органів місцевого самоврядування. Проте у демократичній правовій державі ключова роль у її здійсненні (особливо в частині, що стосується захисту прав і свобод особи) належить насамперед органам судової влади, які здійснюють її в особливих, тільки їм притаманних, процесуальних формах, що визначаються конституцією і законами. В умовах України такий характер судової влади, впливає, зокрема, зі змісту статті 2 Закону «Про судоустрій України», за якою суди при здійсненні правосуддя повинні забезпечувати на засадах верховенства права захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і гро-

мадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

З точки зору теорії державного управління, основне функціональне призначення судової влади полягає у здійсненні судового контролю, який є складовою більш загальної функції державного управління — функції державного контролю, що здійснюється через розгалужену систему всіх органів держави. Річ у тому, що процес державного управління складається з прийняття своєрідного ієрархічного ланцюга різноманітних правових актів (управлінських рішень) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, між якими об'єктивно існує відповідна субординація, що відображається в їх юридичній силі. При цьому за змістом статті 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права, нерозривно пов'язаний з верховенством Конституції, відповідно до якого закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на її основі та відповідати їй (частина друга). В Україні також діє принцип верховенства закону у системі правових актів, який, у свою чергу, є своєрідним чинником верховенства Конституції [6, с. 6], а отже, й верховенства права.

Такий зв'язок між цими явищами дістає вияв хоча б у тому, що поза нормами законів реалізація принципу дістає вияв Конституції, а отже, й принципу верховенства права, практично неможлива. Адже норми Конституції, створюючи першооснову для законодавчого регулювання суспільних відносин у відповідних сферах суспільного життя, об'єктивно потребують деталізації на рівні законів, без яких реалізація переважної більшості конституційних норм, незважаючи на їх пряму дію, практично неможлива. У зв'язку з цим навряд чи можна назвати правовою державу, в конституції якої, хоч формально і проголошений принцип верховенства права, проте, наприклад, не створені відповідні законодавчі механізми реалізації її положень, включаючи механізми здійснення та захисту прав і свобод людини чи виконання нею конституційних обов'язків. З цих позицій навряд чи можна погодитися з тими авторами, які, заперечуючи існування принципу верховенства закону, закликають «усталити вживання як у теорії, так і на практиці одного поняття — «верховенство права» [7, с. 113], не пояснюючи при цьому, в який саме спосіб має відбуватися реалізація зазначеного принципу.

Таким чином, принцип верховенства права, який є однією з ключових ознак правової держави, означає те, що всі інші правові акти повинні прийматися на основі Конституції і законів України та відповідати їм. Така природа законів відображається насамперед у численних положеннях Конституції України, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах та відповідно до законів України.

У такому контексті важливим елементом змісту управлінської діяльності будь-якої держави є контроль за дотриманням насамперед конституції та законів, який здійснюється через розгалужену систему всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Його суть у загальному вигляді зводиться до спостереження (моніторингу), нагляду, аналізу та перевірки виконання конституції та законів, інших правових актів відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами. Саме тому державний контроль у спеціальній літературі незмінно кваліфікується як один із способів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні [8, 9, 10, 11, 12]. При цьому за умов демократичної правової держави ключова роль у здійсненні такого контролю відводиться органам судової влади.

На відміну від контролю з боку інших органів держави, зокрема органів виконавчої влади, який може здійснюватися з мотивів як доцільності, так і законності, судовий контроль здійснюється винятково з точки зору законності. Саме тому в теорії державного управління та адміністративного права судовий контроль, поряд з контролем інших органів держави, одноставно визнається одним з найважливіших способів (засобів) забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, захисту прав і свобод людини і громадянина [13, с. 167; 12, с. 373—375]. При цьому за умов демократичної правової держави поза межами відповідного судового контролю не може перебувати жоден орган державної влади чи орган місцевого самоврядування. В умовах України такий характер судового контролю випливає насамперед зі змісту частини другої статті 124 Конституції України, згідно з якою «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі», та частини другої її статті 55, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.

У такому контексті органи судової влади, ухвалюючи іменем України обов'язкові до виконання на всій території України рішення, можуть ефективно впливати (і впливають) на всі сфери державного і суспільного життя, в тому числі й на сферу місцевого самоврядування, шляхом визнання неконституційними (чи незаконними) правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відновлення порушених ними прав і законних інтересів юридичних та фізичних осіб, а також суспільства і держави, застосування до правопорушників заходів державного примусу у формі юридичної відповідальності.

У сфері конституційного судочинства це відображається насамперед у повноваженнях Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Забезпечуючи верховенство Основного Закону в системі нормативно-правових актів України шляхом визнання неконституційними відповідних правових актів, єдиний орган конституційної юрисдикції фактично здійснює функцію конституційного контролю, в результаті якого закони, інші правові акти (як нормативного, так і ненормативного характеру) або їх окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення ним рішення про їх неконституційність. У такий спосіб Конституційний Суд України ефективно впливає на сферу правотворчості та правозастосування не лише тих органів держави, акти яких визнані неконституційними, а й інших органів держави та органів місцевого самоврядування.

Відповідний вплив на сферу правотворчості та правозастосування органів державної влади та органів місцевого самоврядування справляють також рішення Конституційного Суду з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України. Це зумовлено загальнообов'язковістю тлумачення, яке стосується всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Причому таку діяльність він фактично здійснює не тільки в процесі офіційної інтерпретації відповідних положень Конституції і законів України, а й у процесі вирішення питань щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України. За результатами офіційного тлумачення Конституційний Суд України формулює своєрідні правові настанови (інструкції) щодо правильного застосування відповідних положень Конституції і законів України як органами державної влади, так і органами

місцевого самоврядування. За юридичною силою акти офіційного тлумачення єдиного органу конституційної юрисдикції співвідносяться з юридичною силою відповідно до Конституції та законів України. Тому обов'язковість актів офіційного тлумачення Конституції, які можуть бути «нейтралізовані» лише шляхом внесення відповідних змін до неї [14, с.56], стосуються і єдиного органу законодавчої влади — Верховної Ради України, яка повинна враховувати їх у своїй законотворчій та правозастосовній діяльності. Що ж стосується актів офіційного тлумачення законів, то вони можуть бути «відкориговані» шляхом внесення відповідних змін до цих законів.

Таким чином, Конституційний Суд України, реалізуючи функції конституційного контролю та офіційного тлумачення Конституції і законів України, здійснює здебільшого функцію судового захисту гарантованого Конституцією права територіальних громад сіл, селищ та міст на місцеве самоврядування, суть якого полягає в самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. У процесі реалізації своїх повноважень він формулює загальнообов'язкові правові позиції, які, з одного боку, спрямовані на захист конституційних принципів місцевого самоврядування, а, з другого — містять своєрідні правові орієнтири вдосконалення цього інституту на законодавчому рівні. Цим діяльність Конституційного Суду України відрізняється від діяльності судів загальної юрисдикції, які, поряд з функцією судового захисту місцевого самоврядування, здійснюють щодо нього також функцію судового контролю, завдяки якому органи місцевого самоврядування інтегруються в механізм здійснення єдиних цілей, завдань і функцій держави.

Особливо важливим у забезпеченні верховенства Конституції у сфері місцевого самоврядування є його рішення у справі про місцеве самоврядування від 9 лютого 2000 року [15, с. 3—12], підставою для розгляду якої стала наявність спору щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон) в частині визначення ним статусу територіальних громад районів у містах та районних у містах рад, назви та системи виконавчих органів відповідних рад, статусу сільського, селищного, міського голови, порядку дострокового припинення повноважень місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також гарантій самостійності місцевих бюджетів.

Визнавши переважну більшість положень Закону такими, що відповідають Конституції, Конституційний Суд України не тільки захистив демократичні принципи місцевого самоврядування, а й фактично поставив крапку в перманентних дискусіях щодо питань, чи має право на існування місцеве самоврядування у районах міст з районним поділом, хто старший у системі місцевого самоврядування: сільська, селищна, міська рада чи сільський, селищний, міський голова і чи може відповідна рада своїм рішенням звільнити з посади сільського, селищного, міського голову тощо. При цьому він паралельно сформулював правові позиції доктринального характеру, які мають важливе значення для подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування.

Так, вирішуючи спір щодо конституційності відповідних положень Закону, які визначають територіальні громади районів у містах та районні в місті ради як окремі суб'єкти, що мають право самостійно здійснювати місцеве самоврядування та бути самостійними суб'єктами права комунальної власності, Суд дійшов висновку, що оспорювані норми Закону узгоджуються з положеннями частини першої статті 142 Конституції України, згідно з яким «територіальні громади районів у містах поряд з територіальними громадами міст визначаються як суб'єкти права комунальної власності», та абзацу третього пункту 8 Розділу XV «Перехідні положення Конституції Ук-

раїни, за яким «районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону». Не побачив Суд також суперечності між Законом і частиною п'ятою статті 140 Конституції, відповідно до якої «питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад», та іншими статтями Основного Закону, оскільки відповідно до статті 146 Конституції України «інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом».

У такий спосіб Конституційний Суд України захистив конституційне право на місцеве самоврядування територіальних громад районів у містах з районним поділом, що відповідає принципам демократичної держави, в умовах якої децентралізація влади повинна поширюватися на рівень як територіальних громад міст, так і їх складових частин — територіальних громад районів у містах. Однак ця ідея не була послідовно проведена у відповідному Рішенні Конституційного Суду України, оскільки останній не оцінив на предмет конституційності тих положень Закону про місцеве самоврядування, які створюють передумови для ліквідації районних у містах рад.

За результатами розгляду питань щодо конституційності положень частини першої статті 11, а також статей 51, 52, 53, 54 Закону, в яких конкретно визначаються назва та система виконавчих органів рад — «виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи», а також передбачається обов'язкове утворення колегіального виконавчого органу — виконавчого комітету, Конституційний Суд України сформулював правову позицію, згідно з якою статус виконавчих органів ради та їх повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації, мають визначатися законом. У цьому відношенні Конституційний Суд України спростував твердження суб'єкта права на конституційне подання, що нібито утворення колегіального виконавчого органу — виконавчого комітету суперечить Конституції України, яка дає лише родове поняття — «виконавчі органи», а тому визначення в Законі відділів, управлінь як самостійних виконавчих органів ради обмежує конституційні повноваження сільського, селищного, міського голови, оскільки відповідно до частини другої статті 141 Конституції України він «очолює виконавчий орган ради».

У частині, що стосується взаємовідносин між основними елементами системи місцевого самоврядування, ключове значення має правова позиція Конституційного Суду України, згідно з якою має місце певне верховенство представницьких органів місцевого самоврядування над їх виконавчими органами, включаючи сільського, селищного та міського голову, що є важливим для розвитку демократичних засад місцевого самоврядування. Зокрема, Суд, враховуючи закономірності функціонування цілісних соціальних систем, де відбуваються процеси управління, дійшов цілком обґрунтованого висновку, що «у системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів — територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень».

Зважаючи на те, що за Конституцією сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях, Конституційний Суд у своєму рішенні відзначив, що Конституція України, запровадивши обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо територіальною громадою, не урівноважила його статус зі статусом сільської, селищної, міської ради. Тому, хоча спосіб формування відповідної ради та обрання сільського, селищного, міського голови однакові, їх статус різний.

Відповідно до Конституції України голова очолює виконавчий орган ради, інтегрований в його структуру, а тому має відповідати перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за свою власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень згідно з рішенням відповідної ради за наявності підстав, передбачених частиною другою статті 79 Закону.

Водночас Конституційний Суд України виходячи з того, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, визнав неконституційним положення частини третьої статті 79 Закону щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради «в інших випадках», тобто з підстав, не передбачених частиною другою цієї статті, за якою його повноваження можуть бути припинені лише у разі якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

Відповідні відправні правові позиції, які спрямовані на захист конституційного права територіальних громад на місцеве самоврядування у містах Києві та Севастополі, сформульовані у Рішенні Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 грудня 2003 року [16, с. 542—551]. За результатами офіційного тлумачення відповідних положень Конституції та законів України Суд сформулював правові позиції, які усунули потенційну загрозу виникнення у місті Києві «двовладдя», за якого в принципі одні й ті самі функції та повноваження виконували б два відокремлених в організаційному відношенні органи — Київська міська державна адміністрація та виконавчий орган Київської міської ради, очолювані різними посадовими особами. Це Рішення містить своєрідні правові орієнтири для визначення на законодавчому рівні особливостей організації влади у містах Києві та Севастополі, яка за змістом відповідних положень Конституції України повинна певною мірою відрізнятися від організації влади на рівні як областей, так і територіальних громад інших міст України [17, 18].

Відповідний вплив на сферу правозастосування органів місцевого самоврядування справляють також рішення Конституційного Суду України, які, хоч безпосередньо і не стосуються місцевого самоврядування, проте є обов'язковими до виконання на території України, в тому числі й органами місцевого самоврядування. До рішень Конституційного Суду України, якими мають керуватися у процесі реалізації своїх повноважень органи місцевого самоврядування, можна віднести рішення у справах про платні медичні послуги від 25 листопада 1998 року [19, с. 297—302], про безоплатну медичну допомогу від 29 травня 2002 року [20, с. 293—299], про доступність і безоплатність освіти від 4 березня 2004 року [21], про приватизацію державного майна від 1 липня 1998 року [19, с. 230—237], про приватизацію державного житлового фонду від 28 вересня 2000 року [15, с. 165—169], про права співвласників на допоміжні приміщення багатоквартирних будинків від 2 березня 2004 року [22], про завчасне сповіщення про мирні зібрання від 19 квітня 2001 року [15, с. 373—376] тощо.

Водночас практика конституційного судочинства засвідчила наявність не тільки певних здобутків, а й ряду проблем, які виникають за наслідками реалізації єдиним органом конституційної юрисдикції належних йому повноважень. Зокрема, до таких проблем можна віднести насамперед те, що він, ухвалюючи рішення з питань визнання неконституційними законів чи офіційного тлумачення Конституції і законів України, іноді принижує роль законодавчого регулювання у механізмі управління державними справами. Це дістає вияв передусім в абсолютизації прямої дії норм Конституції (особ-

ливо природно-правового характеру), внаслідок чого єдиний орган конституційної юрисдикції формулює подекуди правові позиції з питань, які об'єктивно мають вирішуватися на законодавчому рівні. У такий спосіб Конституційний Суд України фактично «проникає» насамперед у сферу компетенції Верховної Ради України, до виключних повноважень якої за змістом відповідних положень Конституції належить прийняття законів та вирішення інших питань державного і суспільного життя.

Такими вадами характеризуються, наприклад, рішення Конституційного Суду України з питань поєднання мандата депутата місцевої ради, сільсько-селищного та міського голови з іншими видами діяльності. У цьому відношенні ключовим є його Рішення у справі щодо статусу депутатів місцевих рад від 13 травня 1998 року [19, с. 192—197], яким було створено своєрідне підґрунтя для вирішення подібних справ. Зокрема, Конституційний Суд України виходячи з того, що Основний Закон не містить будь-яких положень щодо заборони депутатам сільської, селищної, міської, районної чи обласної ради поєднувати свій мандат з іншими видами діяльності, визнав такими, що не відповідають Конституції України, положення частини першої статті 5 Закону «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», згідно з яким депутат ради не може бути головою місцевої державної адміністрації, його заступником, керівником її структурного підрозділу, прокурором.

За змістом цього Рішення депутат відповідної ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюється дія Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді лише з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

Аналогічну позицію Конституційний Суд України висловив також у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради від 4 грудня 2001 року [20 с. 69—73]. Діючи за принципом судового прецеденту, він визнав таким, що не відповідає Конституції (є неконституційним), положення частини другої статті 12 Закону «Про місцеві державні адміністрації», за яким голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть «мати інший представницький мандат», оскільки це положення, на думку єдиного органу конституційної юрисдикції, виходить за межі, визначені частиною першою статті 120 Конституції України. Тим самим Конституційний Суд України, керуючись своїм Рішенням у справі щодо статусу депутатів місцевих рад [19, с. 192—197], повторно підтвердив можливість поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата відповідних місцевих рад, що було дуже актуально перед черговими виборами до цих рад, які мали відбутися у березні 2002 року.

Таку ж правову позицію Конституційний Суд України сформулював у своєму Рішенні у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим з іншими видами діяльності від 21 грудня 2001 року [20, с. 101—113], яким були визнані неконституційними положення частини третьої статті 5 Закону «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», за якою «депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим не можуть одночасно бути членами Ради міністрів Автономної Республіки Крим, представником Президента в Автономній Республіці Крим», та частини сьомої статті 6 цього ж Закону, за якою «зайняття депутатом поса-

ди, не сумісної з депутатським мандатом, тягне за собою припинення його повноважень з моменту зайняття такої посади». Вирішуючи цей спір, єдиний орган конституційної юрисдикції виходив насамперед з того, що депутати Верховної Ради АРК здійснюють свої повноваження на постійній основі, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю, а також із сформульованих ним у попередніх рішеннях позиції, за якою передбачений Конституцією України перелік осіб, статус яких має відповідати вимозі не-сумісності, є вичерпним.

До наслідків такого впливу на сферу законотворчості з боку єдиного органу конституційної юрисдикції можна віднести положення статті 7 нового Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року, в якій з урахуванням його рішень вже було прямо зафіксовано, що депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті. У такий спосіб були створені відповідні передумови для впливу органів виконавчої влади на сферу місцевого самоврядування із середини, внаслідок чого переважна більшість керівників місцевих державних адміністрацій були обрані не тільки депутатами, а й головами районних і обласних рад.

Зовсім іншу позицію посів Конституційний Суд України стосовно поєднання посади сільського, селищного, міського голови з мандатом народного депутата України, депутата Верховної Ради АРК та відповідних місцевих рад. У цьому відношенні ключовим є його Рішення у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 6 липня 1999 року [19, с. 440—446], яке й досі є своєрідним обґрунтуванням для вироблення ним правових підходів до вирішення аналогічних справ. За результатами розгляду цієї справи Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини першої статті 38 Конституції, згідно з яким громадяни мають право «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», в контексті положень частини другої статті 78 Конституції треба розуміти так, що «громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування — сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови».

Ця позиція була відтворена і у Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 20 травня 2004 року [23], згідно з яким положення частини четвертої статті 12 Закону треба розуміти так, що сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа відповідної територіальної громади з представницьким мандатом не може бути одночасно депутатом Верховної Ради АРК.

Тим часом правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції, за якою міський голова є «посадовою особою з представницьким мандатом», а тому «не може мати іншого представницького мандата», не викликає жодних заперечень лише стосовно мандата народного депутата України, оскільки останній за змістом статті 78 Конституції здійснює свої повноваження на постійній основі, що виключає поєднання мандата народного де-

путата України з посадою міського, отже, й сільського та селищного голови, який за змістом частини другої статті 141 Основного Закону також має здійснювати свої повноваження на постійній основі.

Стосовно ж неможливості поєднання посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата місцевої ради, то в цій частині виникають певні непорозуміння. Адже Конституція не містить відповідних норм, які прямо або опосередковано забороняли б сільським, селищним, міським головам, які до того ж здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю бути депутатами місцевих рад і Верховної Ради АРК. А тому Висновок Конституційного Суду України про те, що громадянин України може реалізувати набутий представницький мандат тільки в одному представницькому органі чи на посаді сільського, селищного, міського голови, прямо не випливає з тексту відповідних положень Конституції, яка, до того ж, адресує вирішення цих питань законодавцю.

Тому в цій частині доцільніше було б обмежитися офіційним тлумаченням відповідних положень Конституції, згідно з яким вирішення питань сумісництва посад в місцевих органах виконавчої влади та посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата місцевої ради має вирішуватися на законодавчому рівні, що, в принципі, і відображено в статті 12 Закону, згідно з яким сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Натомість Конституційний Суд України перевищив, на наш погляд, свої повноваження і всупереч сформульованій у попередніх рішеннях правовій позиції, згідно з якою «передбачений Конституцією України перелік осіб, статус яких має відповідати вимозі несумісності, є вичерпним», дав у цьому Рішенні офіційне тлумачення Конституції, яке фактично має характер конституційної норми і не може бути відкориговане на законодавчому рівні. Адже офіційне тлумачення Конституції, як уже зазначалося, має вищу юридичну силу порівняно з відповідним тлумаченням законів, а тому є обов'язковим для врахування Верховною Радою України при прийнятті чи внесенні змін до відповідних законів України.

У такий спосіб Конституційний Суд України своїми рішеннями унеможливив поєднання в перспективі посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата насамперед районної і обласної ради, хоча об'єктивно ці питання мають вирішуватися винятково на законодавчому рівні. Це, зокрема, впливає зі змісту частини третьої статті 141 Конституції, згідно з якою статус голів, депутатів (включаючи питання несумісності) і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. Сказане певною мірою стосується й сумісництва посади в місцевих органах виконавчої влади з мандатом депутата відповідної місцевої ради та Верховної Ради АРК, що, в принципі, впливає зі змісту положення частини першої статті 120 Конституції, яка, хоч і не виключає такого поєднання, але може бути обмежена законом.

Це зумовлено насамперед тим, що норми Конституції не призначені для детального регулювання суспільних відносин у сфері здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, яке в сучасних умовах є ординарною формою її децентралізації на рівень територіальних громад (колективів) та утворюваних ними органів. Саме тому Конституція, визначаючи загальні засади територіальної організації влади на місцях, адресує вирішення переважної більшості таких питань на законодавчий рівень, чим

створює відповідні передумови для її вдосконалення з урахуванням потреб держави і суспільства.

З цих позицій Конституційний Суд України у процесі вирішення питань про відповідність Конституції насамперед законів чи офіційного тлумачення Конституції та законів України не повинен, очевидно, брати на себе вирішення питань, які об'єктивно відносяться до сфери законодавчого регулювання. Адже наявність у законах з питань територіальної організації влади відповідних положень, відсутніх у Конституції, не завжди може розглядатися як підстава для визнання їх неконституційними, оскільки Конституція більш-менш вичерпно регулює лише відносини, що складаються у процесі здійснення державної влади між вищими органами держави, зокрема, між парламентом, Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Що ж стосується організації влади на місцях, то ці питання мають вирішуватися здебільшого на законодавчому рівні.

Ось чому в процесі вирішення питань щодо конституційності законів чи офіційного тлумачення Конституції та законів України у сфері організації влади на місцях ключовим має бути питання про межі конституційного та законодавчого регулювання. Інакше кажучи, єдиний орган конституційної юрисдикції не повинен підміняти законодавчу владу, створюючи відповідними рішеннями перешкоди для вдосконалення організації влади на місцях шляхом законодавчого регулювання, що особливо виразно простежується зі змісту його рішень щодо питань сумісництва посади в місцевих органах виконавчої влади та посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата відповідної місцевої ради та Верховної Ради АРК.

При цьому дивним є й те, що в процесі вирішення цих питань він застосував фактично два стандарти. У першому випадку єдиний орган конституційної юрисдикції, посилаючись на те, що нібито передбачений Конституцією перелік осіб, статус яких має відповідати вимозі несумісності, є вичерпним, визнав неконституційними відповідні положення законів «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», чим створив передумови для поєднання посади керівників місцевих державних адміністрацій та членів Ради міністрів АРК з мандатом депутата місцевої ради та Верховної Ради АРК. У другому ж випадку він всупереч зазначеній вище позиції обмежився офіційним тлумаченням положень Конституції та законів України, за якими сільський, селищний, міський голова не може мати представницького мандата відповідної місцевої ради та Верховної Ради АРК.

У зв'язку з цим виникає закономірне запитання: чому, приміром, голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів можуть бути депутатами місцевих рад, а сільські, селищні, міські голова — ні? Адже вони здійснюють свої функції та повноваження на таких самих засадах, що й голови місцевих держадміністрацій. Різниця між ними полягає лише в порядку заміщення посад. Якщо посадові особи місцевих органів виконавчої влади призначаються одноосібно відповідними органами державної влади, то сільські, селищні, міські голови призначаються на посаду для здійснення функцій керівника виконавчого органу відповідної ради територіальними громадами шляхом обрання.

Зважаючи на те, що Конституція виключає поєднання будь-якої постійної роботи лише з мандатом народного депутата України, який має здійснювати свої повноваження на постійній основі, а також на те, що депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою чи службовою діяльністю, можна дійти висновку, що Конституція не виключає можливості поєднання посади сільського, селищного, міського

голови з мандатом відповідної місцевої ради чи Верховної Ради АРК. Це впливає, зокрема, зі змісту частини четвертої статті 140 Конституції України, згідно з якою районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. З огляду на те, що сільські, селищні, міські голови обираються територіальними громадами, цілком є очевидним, що саме вони можуть найбільшою мірою представляти інтереси останніх у районних і обласних радах.

Сказане стосується й можливості поєднання мандата депутата сільської, селищної, міської ради (а за умови створення виконавчих органів районних і обласних рад — і мандата депутата цих рад) з посадою керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів відповідних рад, які за посадою входять до складу виконавчого комітету ради, але за змістом положення частини 9 статті 51 Закону не можуть бути депутатами цієї ради. Адже Конституція не містить будь-яких положень, які забороняли б формувати виконавчі органи рад із числа депутатів сільської, селищної, міської ради. Це питання є особливо актуальним у зв'язку з переходом від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління в центрі, основні параметри якої мають бути запроваджені на місцевому рівні. Сьогодні ж на рівні сіл, селищ та міст функціонує така собі міні-президентська республіка, для якої характерно здебільшого так зване роздільне правління, коли сільський, селищний, міський голова фактично одноособово формує виконавчі органи відповідних рад незалежно від розкладу в них політичних сил. А така організація влади є конфліктною і тому не може бути ефективною.

Прикладом негативної правотворчості Конституційного Суду України у сфері місцевого самоврядування, яка об'єктивно є предметом законодавчого регулювання, є також його Рішення від 26 березня 2002 року у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад [20, с. 220—225]. Згідно з цим Рішенням були визнані неконституційними положення частин першої та другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», за якими: депутат місцевої ради не може бути з ініціативи адміністрації (власника) підприємства, установи, організації звільнений з роботи чи від займаної посади без попереднього погодження (згоди) з відповідною радою, а в період між пленарними засіданнями ради — з головою ради за попередніми висновками комісії мандатної, з питань депутатської діяльності та етики. Залишаючи поза межами аналізу це Рішення, зазначимо лише, що з його урахуванням новий Закон України від 11 липня 2002 року «Про статус депутатів місцевих рад» практично не містить жодних гарантій, спрямованих на охорону трудових прав депутатів місцевих рад, що, на наш погляд, не узгоджується з принципом поєднання їх депутатської діяльності з виконанням виробничих або службових обов'язків.

До проявів негативного впливу Конституційного Суду України на царину законодавчого регулювання у сфері місцевого самоврядування можна віднести його Рішення у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 23 жовтня 2003 року [16, с. 317—320], яким визнано неконституційним «положення частини третьої статті 30 Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», згідно з яким рішення про реєстрацію кандидатів, які самовисунулися по виборчих округах, приймається окружною (територіальною) виборчою комісією за умови, якщо вони проживають чи працюють на території цих округів». Наведене пояснювалось, зокрема, тим, що припис частини третьої статті 30 зазначеного Закону нібито «обмежує пасивне виборче право таких громадян порівняно з громадянами, висунутими кандидатами в іншому порядку, для яких цієї умови (проживання чи робота в межах те-

риторії виборчого округу) не передбачено», а тому «суперечить вимогам статей 24, 38, 71 Конституції України (є неконституційним)».

Тим часом, як свідчить системний аналіз відповідних норм Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», оспорюване положення частини третьої статті 30 цього Закону, по суті, ніяких обмежень пасивного виборчого права громадян, що самовисунулися, порівняно з тими громадянами, які були висунуті на зборах виборців за місцем проживання чи роботи (навчання), не містить. За своїм первісним функціональним (цільовим) призначенням ця норма спрямована лише на визначення особливостей реєстрації громадян, які самовисунулися, кандидатами у депутати місцевих рад, а не на встановлення для них обов'язку реєструватися лише у виборчому окрузі за місцем проживання чи роботи. За змістом відповідних положень цього Закону можна дійти висновку, що особа, яка самовисунулася, може бути зареєстрована в тому виборчому окрузі і тією окружною (територіальною) виборчою комісією, де її кандидатуру підтримала визначена законом кількість громадян, необхідна для її реєстрації як кандидата у депутати відповідної місцевої ради чи на посаду сільського, селищного, міського голови.

Тому в цій частині можна було б обмежитися офіційним роз'ясненням положення частини третьої статті 30 Закону про місцеві вибори, а не визнавати його неконституційним, внаслідок чого були фактично створені передумови для самовисунення кандидатів у депутати сільських, селищних місцевих рад та на посаду сільського, селищного, міського голови для тих громадян, які не проживають на території села, селища, міста, що, на наш погляд, не узгоджується з частиною першою статті 140 Конституції, згідно з якою місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, до яких об'єктивно відноситься насамперед право на обрання відповідних органів місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови, вибори якого відповідно до статті 3 цього Закону проводяться по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого співпадають з межами села, селища, міста.

Прикладом опосередкованого «проникнення» Конституційного Суду України до сфери законодавчого регулювання є його Рішення у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 року [15, с. 488—494]. Зокрема, інтерпретуючи терміни «район» і «район у місті», як «різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом», Конституційний Суд України дійшов висновку, що «згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах». Що ж стосується утворення і ліквідації районів у містах, зокрема у місті Києві, то в цій частині Конституційний Суд України, враховуючи те, що «межі таких повноважень міських рад... чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів» та виходячи зі спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, дійшов висновку, що ці питання може вирішувати Київська міська рада.

У такий спосіб Конституційний Суд України, діючи за принципом «дозволено те, що не заборонено законом», фактично наділив міські ради міст з районним поділом повноваженнями щодо вирішення питань утворення чи ліквідації районів у містах, чим створив передумови для перманентних змін у системі адміністративно-територіального устрою у таких містах. Адже, якщо, скажімо, ці питання може вирішувати Київська міська рада, то у такому контексті їх, очевидно, можуть вирішувати й міські ради інших міст з

районним поділом, оскільки за змістом пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних та міських рад у цій сфері (принаймні до прийняття відповідного закону), в принципі, є однаковими.

Тим часом, як свідчить системний аналіз відповідних положень Конституції і законів України, питання утворення чи ліквідації районів у містах як самостійних адміністративно-територіальних одиниць, об'єктивно не можуть вирішуватися винятково за рішеннями відповідних міських рад. Це зумовлено насамперед тим, що район у місті — це складова частина єдиної системи адміністративно-територіального устрою держави, згідно з якою будується не лише система органів місцевого самоврядування, а й розгалужена система органів державної влади (місцевих органів виконавчої влади, органів суду, прокуратури тощо). Ігнорування зазначених реалій державно-правового життя означало б обов'язок держави будувати систему місцевих органів державної влади відповідно до рішень міських рад з питань адміністративно-територіального устрою. Саме тому такі рішення можуть розглядатися лише як одна з форм їх участі у вирішенні питань утворення чи ліквідації районів у таких містах уповноваженими на це законом органами державної влади.

Проявом «проникнення» Конституційного Суду України у царину конституційного правозастосування Верховної Ради України, співвіднесеною зі сферою місцевого самоврядування, є, зокрема, його Рішення у справі про вибори у містах Києві та Севастополі від 27 березня 1998 року [19, с. 183—186]. Суд виходячи з того, що відповідно до частини другої статті 140 Конституції особливості здійснення місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі на той час законодавчо не були визначені, визнав неконституційним положення Постанови Верховної Ради України «Про Закон України «Про порядок проведення виборів депутатів міської, районних у місті Києві рад та міського голови у місті Києві» від 6 лютого 1998 року № 81/98 у частині проведення 29 березня 1998 року виборів міських голів у містах Києві та Севастополі згідно із Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

У такий спосіб єдиний орган конституційної юрисдикції фактично вирішив питання, яке за змістом відповідних положень Конституції віднесено до виключних повноважень Верховної Ради України, чим обмежив конституційне право жителів цих міст на місцеве самоврядування в частині обрання міського голови, яке в місті Києві було реалізоване лише 3 червня 1999 року, а в місті Севастополі воно не реалізоване й досі. Тим часом, за змістом відповідних положень Конституції, які є нормами прямої дії, жителі цих міст повинні мати таке саме право на місцеве самоврядування (включаючи право на обрання представницьких органів та головної посадової особи міської територіальної громади), як і жителі інших міст України. Тому відсутність відповідних законів, які визначали б особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, не може слугувати підставою для позбавлення жителів цих міст конституційного права на обрання представницьких органів місцевого самоврядування та міських голів. Адже за логікою єдиного органу конституційної юрисдикції треба було б визнавати неконституційною згадану Постанову Верховної Ради України і в частині, що стосується обрання представницьких органів місцевого самоврядування в цих містах.

Своєрідною прогалиною в діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції є, на наш погляд, те, що він у процесі вирішення питань щодо конституційності законів чи офіційного тлумачення Конституції і законів України не повною мірою використовує надане йому статтею 61 Закону

«Про Конституційний Суд України» повноваження, за яким він у разі виявлення невідповідності Конституції інших правових актів або їх окремих положень (крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі) має право (яке водночас є його обов'язком) визнати їх неконституційними. Іншими словами, Конституційний Суд України оцінює здебільшого на предмет відповідності Конституції лише ті положення законів чи інших правових актів, стосовно яких виник спір щодо їх конституційності чи необхідності в офіційному тлумаченні.

Зокрема, такі прогалини містить його Рішення у справі про місцеве самоврядування [15, с. 3—12]. Так, у процесі вирішення спору щодо відповідності Конституції окремих положень Закону Конституційний Суд України чомусь не оцінив на предмет конституційності тих його положень, що передбачають можливість не утворювати районні у містах ради за рішеннями відповідних міських рад. Адже, як свідчить системний аналіз відповідних положень Основного Закону, Конституція зовсім не передбачає можливості ліквідації районних у містах рад, що впливає насамперед зі змісту абзацу третього пункту 8 розділу XV «Перехідні положення» Конституції, відповідно до якого «районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону» [24].

Поза увагою Конституційного Суду України залишилися також положення Закону, згідно з якими так звані повноваження органів виконавчої влади наділені виконавчі органи відповідних рад, хоча за змістом частини третьої статті 143 Конституції такі повноваження мають надаватися законом органам місцевого самоврядування, до яких за змістом частини третьої статті 140 належать у першу чергу сільські, селищні, міські ради, а не їх виконавчі органи. У такий спосіб Закон про місцеве самоврядування, з одного боку, усунув представницькі органи місцевого самоврядування від вирішення багатьох питань, які випливають з колективних потреб та запитів територіальних громад, а, з другого, — вивів виконавчі органи з-під впливу відповідних рад як первинних після територіальних громад суб'єктів місцевого самоврядування.

У Рішенні у справі про об'єднання територіальних громад від 18 червня 2002 року [20, с. 321—325] Конституційний Суд України обійшов питання відповідності Конституції положень частин другої, третьої та четвертої статті 6 Закону, які передбачають потенційну можливість добровільного об'єднання (роз'єднання) територіальних громад за рішеннями місцевих референдумів, хоча Конституція жодного добровільного об'єднання територіальних громад не передбачає. Рішення таких референдумів можуть розглядатися лише як форма участі територіальних громад у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою [25].

Вирішуючи спір щодо відповідності Конституції положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [16, с. 317—320], Конституційний Суд України чомусь не виявив ознак неконституційності положень частин четвертої та п'ятої статті 5 цього Закону. Ці положення всупереч статті 71 Конституції України, згідно з якою «вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування», створили нерівні умови, за яких різні за кількістю виборців територіальні громади сіл, селищ, міст, а також районів повинні обирати рівну кількість депутатів до районних і обласних рад.

Завершуючи аналіз місця і ролі Конституційного Суду України в механізмі здійснення судового захисту конституційних принципів місцевого са-

моврядкування, треба насамперед відзначити, що практика його функціонування засвідчила також наявність певних проблем у цій сфері, які потребують вирішення в контексті майбутньої конституційної реформи, складовою якої об'єктивно має бути судова реформа. Зокрема, потребує уточнення перелік суб'єктів, які мають право звертатися до Конституційного Суду України з конституційними поданнями щодо визнання неконституційними законів та інших правових актів.

Адже за змістом відповідних положень Конституції і Закону України «Про Конституційний Суд України» органи місцевого самоврядування не мають права звертатися з відповідними поданнями до єдиного органу конституційної юрисдикції. За змістом статті 41 цього Закону вони можуть звертатися з конституційними поданнями лише щодо дачі висновків з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України, чим обмежується конституційне право місцевого самоврядування на судовий захист. Внаслідок цього сьогодні чимало законів та інших правових актів об'єктивно залишаються поза межами конституційного контролю через те, що суб'єктами права на конституційне подання визнаються тільки органи державної влади, які, на практиці часто-густо опікуються власними політичними інтересами, відмінними від інтересів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим судовий захист місцевого самоврядування з боку Конституційного Суду України повинен здійснюватися не тільки за ініціативою органів держави, які визнаються суб'єктами права на конституційне подання. За змістом положень статті 124 Конституції України, згідно з якими юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, та статті 145, за якою права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, судовий захист цих прав повинен пов'язуватися не тільки з правом звернення органів місцевого самоврядування до судів загальної юрисдикції, як це, зокрема, передбачено у Законі, а й з правом на конституційне подання до Конституційного Суду України про визнання неконституційними законів та інших правових актів насамперед Верховної Ради України та Президента України, які, на думку органів місцевого самоврядування, порушують гарантоване Конституцією право територіальних громад на місцеве самоврядування.

З урахуванням того, що за змістом частини третьої статті 140 Конституції України спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст на найвищому рівні представляють обласні ради, цілком очевидним є те, що саме їм має бути надане право на звернення до Конституційного Суду України з конституційними поданнями. Таким правом мають бути наділені й Київська та Севастопольська міські ради, оскільки відповідно до частини другої статті 133 Конституції України міста Київ та Севастополь прирівняні до статусу Автономної Республіки Крим та областей. При цьому за наявності відповідної політичної волі ці питання можуть бути вирішені на законодавчому рівні, оскільки в цьому відношенні Конституція, яка визначила Україну демократичною правовою державою, ніяких прямих заборон не містить.

Принадно відзначимо, що положення, які передбачають право органів місцевого самоврядування ініціювати перевірку на конституційність законів та інших актів центральних органів державної влади, включаючи розгляд спорів про компетенцію, містять, зокрема, конституції Болгарії [26, с. 151], Македонії [26, с. 110], Німеччини [27, с. 214], Словенії [26, с. 303], Чехії [26, с. 504]. У країнах, де існують автономні територіальні утворення, такими повноваженнями наділені, як правило, представницькі органи територіальних автономій (Азербайджан [28, с.68], Грузія [28, с. 192], Іспанія [27, с. 161], Італія [27 с. 446]). В умовах України правом на звернення з відповідними конституційними поданнями до Конституційного Суду

України має Верховна Рада АРК, у зв'язку з чим виникає запитання, чому обласні ради не можуть мати такого права?

Відповідного теоретичного осмислення потребує також питання про можливість запровадження конституційного контролю з боку Конституційного Суду України за актами обласних рад, що є особливо актуальним з розширенням прав регіонів. При цьому необхідно передбачити юридичні наслідки такого контролю, включаючи примусовий розпуск цих представницьких органів місцевого самоврядування. На користь такої позиції вказує те, що в деяких державах органи конституційної юрисдикції перевіряють на відповідність конституції, а іноді й законам та іншим актам вищих органів держави не лише акти органів територіальної автономії, а й акти органів місцевого самоврядування (Азербайджан [28, с. 69,] Грузія [28, с. 192], Іспанія [27, с. 406], Італія [27, с. 445], Киргизстан [28, с. 281], Португалія [27, с. 593], Узбекистан [28, с. 465]). В умовах України такий контроль з боку Конституційного Суду України здійснюється за правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Використана література

1. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России : Учебник для юрид. вузов (полный курс). — В 3-х томах. — Том. 3. — М.: ООО «Профобразование», 2001. — 751 с.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : Учебник. — В 4-х томах. — Тома 1—2. — Отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: Изд-во БЕК, 1996. — 778 с.
3. Общая теория государства и права : Академический курс в 2-х томах. — Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. — Том 1. — Теория государства. — М.: Изд-во «Зерцало», 1988. — 416 с.
4. Теория государства и права : Учебник для юридических вузов и факультетов. — Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. — М.: Издательская группа НОРМА—ИНФРА, 1998. — 570 с.
5. Загальна теорія держави і права : Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші; За ред. В.В. Копейчикова. — К.: Юрінком-Інтер, 2000. — 320 с.
6. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України // Право України. — 1999. — № 1. — С. 5—7.
7. Головатий С. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? // Вісник Академії правових наук. — 2003. — № 2—3. — С. 96—113.
8. Андрійко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. — К.: Наукова думка, 1994. — 166 с.
9. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Виконавча влада і державний контроль. — К., 1999. — 48 с.
10. Андрійко О. Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади. — К., 1999. — 45 с.
11. Державний контроль у сфері виконавчої влади : Наукова доповідь / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К., 2000. — 60 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. — У 2-х т. — Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. — 584 с.
13. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : Учебное пособие. — М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. — 302 с.
14. Шаповал В. Офіційне тлумачення як функція Конституційного Суду України (питання теорії) // Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 3. — С. 52—57.
15. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997—2001. — Книга 2 / Відповід. ред. П.Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 504 с.
16. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002—2003. — Книга 4 / Відповід. ред. П.Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 584 с.

17. *Борденюк В.* Конституційно-правові аспекти організації влади у містах Києві та Севастополі в контексті Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 3. — С. 49—58.

18. *Борденюк В.* Конституційно-правові аспекти вдосконалення організації публічної влади у містах Києві та Севастополі // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 4. — С. 28—35.

19. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997—2001. — Книга 1 / Відповід. ред. П.Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 512 с.

20. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001—2002. — Книга 3 / Відповід. ред. П.Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 384 с.

21. Вісник Конституційного суду України. — 2004. — № 1. — С. 32—38.

22. Вісник Конституційного суду України. — 2004. — № 1. — С. 27—31.

23. Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 3. — С. 11—14.

24. *Борденюк В.* Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом // Право України. — 2001. — № 2. — С. 53—57.

25. *Борденюк В.* Добровільне об'єднання територіальних громад у конституційно-правовому вимірі // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — № 4. — С. 58—66.

26. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. — К.: Укр. правн. фундація. Вид-во «Право», 1996. — 544 с.

27. Конституции государств Европейского Союза. — Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М.: Издательская группа ИНФРА · М-НОРМА, 1997. — 816 с.

28. Конституции стран СНГ и Балтии : Учебное пособие / Сост. Н. Г. Андреева. — М.: Юрист, 1999. — 640 с.

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Є. Євграфова,
суддя Господарського суду
Київської області

1. Використання терміна «засади» у юридичній літературі та чинному законодавстві України, про що свідчить їх аналіз, спрямовано передусім для визначення того підґрунтя, на основі якого має бути створений та функціонувати як окремий основоположний закон (Цивільний, Кримінальний кодекси тощо), так і будь-яка галузь, інститут чи інший підрозділ законодавства. У цьому контексті, як слушно зазначає В. Малярєнко, «неможливо збудувати будівлю, не маючи фундаменту та загального уявлення про неї. У Кожному окремому явищі є елементи загального. Щоб зрозуміти це, не можна обмежитися вивченням лише окремих ознак і деталей. Треба вивчати в першу чергу те, що об'єднує і становить їх основу... оскільки окремі ознаки, риси, деталі не виникають і не існують ізольовано одне від одного. Це правило притаманне всім явищам, що існують у природі, в тому числі і праву»¹.

Зважаючи на таке розуміння засад, на нашу думку, не випадково, що **розділ I Конституції України** названо «**Загальні засади**». Кожне положення цього розділу Основного Закону є не просто засадничим, а загальнозасадничим і їм повинні відповідати положення всіх інших розділів Конституції.

Термін «засади» застосовується як певна конкретизація його загального значення, з урахуванням особливостей, притаманних сферам державного будівництва, місцевого самоврядування, визначенню пріоритетності законів у правовому регулюванні суспільних відносин тощо стосовно всіх інших, крім Конституції, юридичних актів. Саме в такому значенні вживається термін «засади» в частині першій статті 6 Конституції України, згідно з якою «державна влада в Україні здійснюється **на засадах** (виділено) мною — **Є. Є.**) її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». У юридичній літературі ці засади визначають як принцип побудови системи органів державної влади, їх взаємовідносин між собою та функціонування².

Аналогічне за змістом навантаження несе частина перша статті 15 Основного Закону, згідно з якою суспільне життя в Україні ґрунтується **на засадах** політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Термін «засади» вживається і у випадках, коли є необхідність зосередити увагу на найважливіших проблемах суспільства з метою забезпечення найефективнішого їх вирішення в конкретній економічній, соціальній, політичній ситуації чи етапі розвитку держави. Так, за Конституцією України правовий порядок **ґрунтується на засадах**, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (частина пер-

¹ Малярєнко В.Т. Конституційні засади кримінального судочинства. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 5—17. Див також: Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. — Харків: Ксислон, 2001. — С. 14—23.

² Грошевой Ю.М. Конституція України і деякі проблеми кримінально-процесуальної теорії // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2. — С. 124—127.

ша статті 19); до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (пункт 5 частини першої статті 85). Особливе значення в Конституції України має застосування терміна «засади» статтею 92 (пункти 5, 8 — «правові засади», 9—11, 14, 15, 22 частини першої, пункт 1 частини другої), які визначаються винятково законами. Зважаючи на здійснення правосуддя безстороннім, неупередженим і справедливим судом, Конституція встановлює **основні засади судочинства** (частина третя статті 129), **інші засади судочинства** можуть бути визначені також законом.

Разом з тим у Конституції водночас з терміном «засади» або крім нього вживаються й інші, зокрема **«порядок»** («порядок застосування мов», «порядок проведення виборів, референдумів» «порядок діяльності Верховної Ради України», «порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави», «порядок допуску та умови перебування підрозділів Збройних сил інших держав на території України», «порядок використання і захисту державних символів», «порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон», а також термін **«основи»** («основи соціального захисту», «основи національної безпеки»).

Навіть коли в Конституції України, безпосередньо і не вживається термін «засади», за своїм змістом і спрямованістю її положення є **засадничими**. У цьому відношенні не можна погодитися з думкою професора В. Опришка, що Конституція України має не тільки найвищу юридичну силу, а й «найширшу юридичну дію, адже створює основні засади правового регулювання у всіх сферах суспільного життя»¹.

Для визначення засад формування системи національного законодавства, побудови ієрархії правових актів та їх упорядкування не лише за формою, а й за змістом принципово важливим є положення частини другої статті 8 Конституції України, згідно з яким вона має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй. Додержання цієї вимоги гарантується частиною другою статті 6, частиною другою статті 19 Основного Закону, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. На наш погляд, наведені положення, без сумніву, є засадничими.

Однак не завжди органи державної влади при здійсненні правотворчих повноважень приймають закони, інші нормативно-правові акти відповідно до вказаних вимог Основного Закону, про що свідчать рішення Конституційного Суду України про визнання окремих положень законів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними)².

2. Співвідношення категорій «засади» та «основи».

Залишаючи поза аналізом термін «порядок», оскільки фактичний правовий порядок завжди встановлюється на певних конституційно-правових засадах, про що йдеться у статті 19 Основного Закону України, варто зупинитися саме на співвідношенні понять «засади» і «основи», на яких має формуватися система національного законодавства.

Дослідження положень Конституції та чинних законів України, міжнародно-правових актів, конституцій іноземних держав дає підстави для висновку про нетотожність вказаних понять ні за змістом, ні за призначен-

¹ Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України. — К., 2001. — С. 17.

² Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. Книга 1. 1997—2001. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 123—135, 297—302.

ням. По-перше, термін «засади» в контексті системи законодавства, а також законотворчої діяльності парламенту — це передусім основоположні, вихідні положення концептуального характеру, принципи, які мають об'єктивне походження, тобто зумовлюються економічними, соціальними, політичними, правовими тощо закономірностями розвитку суспільства, наявністю у нього потреб розбудови демократичної, соціальної, правової держави (здійснення мети і вирішення завдань правової, судової, економічної, політичної, адміністративної тощо реформ, приведення чинного законодавства у відповідність до міжнародно-правових стандартів, права Європейського Союзу).

Це і є тим **підґрунтям**, на якому має відбуватися формування та розвиток системи національного законодавства, її удосконалення, в тому числі оновлення правових норм, скасування застарілих актів і приписів, істотне підвищення якості, зміцнення системності та узгодженості законів, а також усіх інших нормативно-правових актів, на які покладається регулювання суспільних відносин.

Отже, певною мірою поняття «засади» в системі законодавства за змістом тотожне поняттю «принципи», як і призначенню останніх у формуванні системи національного законодавства. Однак між вказаними поняттями є й певні відмінності. Засади виконують (умовно) функції статичного характеру, тобто **є постійним, незмінюваним** (парламентом) **правовим фундаментом** системи законодавства, і законодавець змушений ухвалювати ті чи інші закони саме на цьому фундаменті (крім засад, визначених законами, оскільки вони можуть бути за певних умов змінені самим законодавцем згідно з його конституційними повноваженнями). Скажімо, здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову **зобов'язує** парламент, Президента, органи виконавчої та судової влади **додержуватися їх**, виконувати свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Саме такою засадою системи національного законодавства та правової системи в цілому є згадуване положення частини другої статті 8 Конституції України.

Засади, на яких будується законодавство, його окремі галузі та інститути, визначаються і закріплюються також і в законах. Зокрема, за статтею 3 Цивільного кодексу України загальними засадами цивільного законодавства є: неприпустимість свавільного втручання у сферу особистого життя людини; неприпустимість позбавлення права власності, крім випадків, встановлених Конституцією та законом; свобода договору; свобода підприємницької діяльності, яка не заборонена законом; судовий захист прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин; справедливість, добросовісність та розумність. Ці засади конкретизуються і розвиваються в інших положеннях Цивільного кодексу (дія актів цивільного законодавства у часі (стаття 5), застосування у цивільних правовідносинах звичаю, аналогії закону та аналогії права, міжнародних договорів (статі 7—9), захисту цивільних прав та інтересів (глава 3).

Основні засади господарської діяльності прямо закріплені у розділі I Господарського кодексу України. Відповідні засади регулювання сімейних правовідносин визначені у Сімейному кодексі України (стаття 7) та в інших законах України такого типу.

В інших випадках **засади** законодавства визначаються як **основні** або **загальні положення** (наприклад, розділ I Кримінального, глава I Земельного, глава I розділу I Митного кодексів України тощо). Отже, **засади**, про які йдеться, є **певною константою, непорушною величиною** для правотворчих і правозастосовних органів, функціонування правової системи суспільства, хоча засади законодавства, враховуючи зміни рівня економічно-

го, соціально-політичного, культурного розвитку, також змінюються, набуваючи більшої адекватності праву і правовій державі.

На відміну від засад, принципи законодавства виконують й інші функції як у процесі формування системи національного законодавства, так і у визначенні правового змісту (що є головним) і функцій її складових — безпосередньо законів, а також галузей, інститутів, інших структурних підрозділів законодавства. До того ж, як правильно зазначає професор А. Колодій, «принципи права як його безпосередні основи можуть і мають отримувати свою об'єктивізацію безпосередньо у змісті законодавства, створюючи при цьому ті прошарки правової матерії, які безпосередньо регулюють суспільні відносини»¹.

Нехтувати принципами права за будь-яких обставин є неприпустимим, оскільки об'єктивно вони не можуть бути узгодженими з нормами чи приписами актів законодавства, які суперечать правовим принципам. І, як відомо, будь-яких винятків із принципів права не може бути, на відміну від звичайних нормативно-правових приписів, щодо яких вони цілком можливі.

Засади системи національного законодавства можуть бути змінені, як це сталося, наприклад, після укладення 9 червня 1995 року між Верховною Радою України і Президентом України Конституційного Договору «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Відповідно до статті 61, частини 11 розділу VII Конституційного Договору встановлювалося, що до прийняття нової Конституції України положення чинної на той час Конституції (Основного Закону) України, як і все законодавство, проголошувалися чинними лише в частині, що не суперечить положенням Конституційного Договору².

Отже, останнім **повністю були змінені засади** системи законодавства, передусім конституційного змісту і спрямування, оскільки Основний Закон держави був **підпорядкований** зазначеному Договору. Верховна Рада України і Президент України, підписавши цей Договір, знехтували основоположними правовими принципами, за якими найвища юридична сила завжди визнається за Конституцією, а не за актом між владними органами держави. Яскравим свідченням цього є конституціоналізм сучасних держав³, зокрема країн Європейського Союзу, США та інших. Конституційний Договір істотно «девальвував» соціально-правову цінність такого засадничого для всіх сфер суспільства та державної діяльності правового акта, яким на 9 червня 1995 року була Конституція (Основний Закон) України. Можливо, це одне з головних джерел зневажливого ставлення до Основного Закону України, правового нігілізму, який глибоко вразив усі прошарки суспільства.

Таким чином, з одного боку, засади системи законодавства співпадають з принципами права, більше того, останні зумовлюють ці засади, визначають правовий зміст і статус законів, які в галузях та інших підрозділах виступають як засадничі (стрижневі) нормативно-правові акти. З іншого —

¹ Колодій А.М. Принципи права України. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 15.

² Конституційний Договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

³ Конституціоналізм в Україні мав надто складний, наповнений різними суперечностями, процес, який не завершився з прийняттям 28 червня 1996 року нової Конституції України. **Пошук національної конституційної моделі суспільства і держави триває.** Головне у законопроектах про внесення змін до Конституції України полягає у зміні форми правління (перехід до парламентсько-президентської республіки) і децентралізації державної влади з наданням адекватних повноважень місцевому самоврядуванню для ефективного вирішення питань місцевого значення.

принципи як особливе нормативне явище в праві виконують і свою власну роль та функції.

Від засад системи законодавства необхідно відрізнити поняття «основи законодавства», яке вживається в чинному законодавстві та наукових джерелах. Їх аналіз свідчить, що термін «основи» застосовується, принаймні в двох аспектах. По-перше, вони спрямовані на системне врегулювання найбільш значущих суспільних відносин або визначення в цих відносинах лише головного — **засадничого**. Саме так, на нашу думку, треба розуміти положення частини першої статті 92 Конституції, згідно з яким виключно законами України визначаються **основи**: соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6), державної служби, організації державної статистики та інформатики (пункт 13), національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (пункт 17). З огляду на це можна дійти висновку, що наведені положення визначають лише засади правового регулювання певної сфери суспільних відносин (державної служби, національної безпеки тощо). Їх конкретизація та розвиток реалізуються прийняттям відповідних законів.

По-друге, термін **основи** в окремих випадках **застосовується як назва законодавчого акта**. Це, як правило, характерно для держав із федеративним устроєм. Наприклад, у Союзі РСР досить поширеним було прийняття різних основ (цивільного, кримінального, сімейного тощо законодавства), згідно з якими союзні республіки ухвалювали відповідні кодекси (цивільний, кримінальний, сімейний тощо). Без сумніву, такі основи законодавства мали засадничий характер, оскільки визначали не лише принципи положення законодавчих актів союзних республік, але й їх форму (кодекс, закон), структуру, а також складові тієї чи іншої галузі законодавства.

Основи законодавства є і в системі чинного законодавства України, зокрема: основи законодавства «Про загальнообов'язкове соціальне страхування»¹, «Про охорону здоров'я»², «Про культуру»³. Дослідження показує, що «акти-основи» і «акти-закони» України мають однакову юридичну силу і в ієрархії «звичайних» законів посідають однакове місце, тобто юридично вони є рівними. Ці законодавчі акти приймаються за однаковою процедурою і в порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом парламенту, крім законів про внесення змін до Конституції (розділ XIII) та законів про державні символи, їх опис і порядок використання (стаття 20).

Зазначені закони містять **засади та принципи** правового регулювання відповідних суспільних відносин. Усі підзаконні нормативно-правові акти мають прийматися згідно з ними і не можуть їм суперечити, хоча у правотворчій практиці має місце й зовсім протилежне. Так, статтею 49 Конституції, як і Основами законодавства України про охорону здоров'я, встановлено, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно. Однак всупереч цьому засадничому положенню Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» від 17 вересня 1996 року № 1138 зі змінами від 12 травня 1997 року. Рішенням Конституційного Суду України від 25 листопада 1998 року № 15-рп/98 (справа про платні медичні по-

¹ Основи законодавства України про загальнообов'язкове соціальне страхування від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 23. — С. 121.

² Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — С. 19.

³ Основи законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 року № 2117-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 21. — С. 294.

слуги) більшість положень цієї постанови уряду було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними)¹.

За історичними, правовими, культурними традиціями у правовій системі України усталеною формою законодавчих актів є закон. Термін «основи законодавства», принаймні на сучасному етапі розвитку Української держави, є більш винятковою формою, яка, на наш погляд, для цього поки що не має необхідних умов (відсутність нормотворчих функцій у місцевого самоврядування та його органів, наявність жорсткої централізації повноважень у вищих органах державної влади тощо). Використання форми «основи законодавства», але вже як засадничого нормативно-правового акта, можливо за умови здійснення в Україні демократичної реформи територіального устрою та послідовного проведення децентралізації державної влади на всіх рівнях і напрямках її діяльності.

3. Виходячи з наведеного є всі підстави стверджувати, що в цілому **Конституція України, за винятком окремих перехідних положень (розділ XIII), є засадничим правовим актом, відповідно до якого здійснюється формування системи національного законодавства та її структурних підрозділів.** Конституційні норми, пише професор О. Кутафін, визначають і юридично оформлюють найважливіші соціально-економічні та політичні інститути суспільства. Вони забезпечують усталеність системи суспільних відносин, охорону і зміцнення основоположних засад організації суспільства і держави².

Багатоаспектність і різна спрямованість положень Основного Закону дозволяють, на нашу думку, класифікувати конституційні засади формування системи національного законодавства на: 1) **загальні**, 2) **спеціальні**, 3) **політико-правові**, 4) **економіко-правові**, 5) **соціально-правові**, 6) **правові**. Звичайно, наведена класифікація, як і будь-яка інша, є умовною, але в її основу покладено критерії реального правового буття. Ми не ставимо за мету розкрити у цій статті зміст і роль у формуванні системи національного законодавства кожної конституційної засади, що, на нашу думку, є предметом самостійного дослідження. Разом з тим хотіли б звернути увагу на те ключове, що об'єднує всі ці засади, — **право**. Автономне виокремлення **правових конституційних засад** пояснюється цінністю самого права як джерела законодавства, його верховенством у суспільстві та державі.

¹ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997—2001. Кн. 1 / Відп. ред. П.Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 297—302.

² Кутафін О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. — М.: Юрист, 2002. — С. 34.

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

СПРОБИ ОБГРУНТУВАННЯ ЗАСАД ЗАХИСТУ РАДЯНСЬКИХ КОНСТИТУЦІЙ 20—30-х РОКІВ В ОФІЦІЙНИХ КОЛАХ СРСР ТА УРСР

О. Мироненко,

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

Теоретичним стрижнем нової для світової практики системи охорони конституції в радянській моделі конституційної юстиції, яка запроваджувалась і на території України починаючи з 1917 року, були концепції соціальної справедливості, усезагальної рівності, суспільної власності, колективізму, класової боротьби, диктатури пролетаріату, єдності влади, демократичного централізму, пролетарського (соціалістичного) права, соціалістичної законності, революційної доцільності, інтернаціоналізму, керівної ролі робітничої партії у суспільстві, зокрема і в державно-правовому механізмі, та деякі інші, здебільшого, партійно-ідеологічні доктрини. Чимало з них сягали корінням у сиву давнину історії людства і поставали лише у новій концептуальній оболонці вчення марксизму-ленінізму у відповідних інтерпретаціях сталінізму, частина була теоретично обгрунтована, в основному, в другій половині XIX — на початку XX століть, а значна частина чи правових чи то суто ідеологічних постулатів виникала, бралась на озброєння, розроблялась і збагачувалась в ході «чергових революційних завоювань» і досягнень практики першого досвіду соціалістичної побудови держави і права, тобто на ґрунті фактичних конституцій, які (часто поспіхом) втискувались у якісь юридичні форми у вигляді низки радянських конституцій, та декретів, законів, договорів, постанов і багатьох інших видів нормативних актів різної юридичної сили.

Доктринальна сутність багатьох провідних більшовицьких гасел, викладених у роботах їх фундаторів та інтерпретаторів, розкрита раніше. Ми акцентуємо увагу тільки на тому, що теорія й практика молодого радянського моделі конституційної юстиції, досить рішуче відкидаючи плутократичне праворозуміння, експлуататорську державу, засади і досвід буржуазного конституціоналізму, «повійського» чи «холуйського» парламентаризму, зовсім не збиралась знищувати право, державу, конституціоналізм чи парламентаризм як загальнолюдські форми. Більшовицькі лідери прагнули вдихнути у них новий зміст, нову сутність, виходячи із власного розуміння напрямів подальшого розвитку людства.

Шлях «по-якобінськи» швидкого досягнення найвищої соціальної справедливості, добробуту народу виявився вкрай суперечливим, тернистим, сповненим безумовними завоюваннями і прикрими помилками, перемож-

ними зрушеннями і змінами на гірше, небаченими досі гарантіями соціальних прав людини і нехтуванням багатьох її політичних, природних прав, безпрецедентними акціями гуманізму і фізичним нищенням десятків тисяч невинних¹... Такі антагонізми були притаманні і загальнотеоретичним радянським постулатам: з одного боку, нищення природно-правового праворозуміння, з другого — виправдання насильницьких революційних дій наявністю на це природного права пригніченого народу; з одного боку — різка критика позитивістського фундаменту правових доктрин, з другого — пряме їх нав'язування у теорії й практиці запровадження соціалістичного права та переведення всієї радянської правової науки та освіти в русло чи не класичного юридичного позитивізму²; з одного боку — рішуче засудження тиранії, абсолютизму, тоталітаризму, авторитаризму у будь-яких формах, з другого — насадження сталінщини; з одного боку — повсюдне декларування всевладдя Рад, з другого — постійне зосередження всієї влади в центрі; з одного боку — активна пропаганда класової демократії для трудящих, з другого — явна дискримінація селян при організації виборів до Рад; з одного боку — теоретичне обґрунтування невідворотності відмирання держави, з другого — незмінні протягом не тільки періоду, що розглядається, а й наступних десятиліть, відчайдушні зусилля на зміцнення держави, її абсолютизацію, зверхність над людиною і над суспільством.

Ці та інші полярні розбіжності праворозуміння лідерів більшовизму, трактування змісту режимів влади, сутності і долі держави тощо невідворотно вели за собою суперечності у процесі як практичного запровадження, так і концептуального обґрунтування радянської моделі конституційної юстиції. Аналіз свідчить, що з самого початку від її народження ані лідери більшовиків, ані нечисленні теоретики їх платформи ні в Україні, ні в Росії, ні в інших радянських республіках поняття «охорона конституції», «конституційний контроль», «конституційний нагляд», «конституційна юстиція» тощо майже не використовували, хоча не знати про них вони не могли. У сусідніх країнах — Австрії, Чехословаччині, з якими радянські республіки мали міцні дипломатичні стосунки, утримували там постійні дипломатичні представництва, розпочали діяльність перші у XX столітті спеціальні конституційні суди. У США, багатьох європейських країнах розгортали контрольну роботу у напрямі правової охорони конституції суди звичайної юрисдикції. Цікаво в цьому аспекті ще раз нагадати й про те, що В. Ленін як професійний юрист добре знав і ретельно вивчав проект конституції І. Петрункевича з блискуче виписаними там ідеєю, формами, повноваженнями, методами і організаційними засадами діяльності спеціального конституційного суду для охорони основного закону, присвятив критиці названого проекту загалом і І. Петрункевича як «революціонера у білих рукавичках» десятки статей починаючи ще з 1904 року, але про новітні інсти-

¹ Докл. див.: *Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму* / За ред. О.М. Мироненка, І.Б. Усенка. — К., 2001.

² Така суперечність призвела до того, що у Радянському Союзі, у тому числі і в Україні, кілька поколінь фахівців-правознавців виховувались виключно на традиціях позитивістського праворозуміння. На цій платформі ось уже понад 80 років готуються практично всі докторські і кандидатські дисертації, юридичні монографії, розробляються законопроекти тощо. Це стосується всіх політичних сил, жодна з яких не помічає ані протилежних юридичному позитивізму зрушень у світовій практиці, ані змісту, принципів і духу власної Конституції 1996 року. Навіть представники фракції КПУ у Верховній Раді України з числа вчених-правознавців і на початку третього тисячоліття продовжують стверджувати, що природно-правова доктрина — видумка лібералів, раціоналістичне праворозуміння — породження ідеалізму тощо. Доводиться нагадувати, що юснатуралізм виник разом з людиною, як досконала теорія він розроблений ще знаменитими римськими юристами, тобто на півтори тисячі років «старший» від лібералізму, що найбільшими популяризаторами природних прав за багато віків до лібералів були саме пригнічені нації чи безправні верстви в уособленні всіх соціалістів-утопістів, що набагато аргументовніше, ніж ідеалісти, пояснював сутність і виключно матеріалістичне походження природних прав великий Людвіг Фейєрбах, чого чомусь не помітив і К. Маркс, тощо.

туції конституційної юстиції не обмовився жодним словом¹. На жаль, «забув» про такі ідеї знаменитого земляка і видатний український правознавець Б. Кістяківський, який ніколи не боровся з більшовиками і був активним співучасником розробки новітніх концепцій спеціального конституційного суду. Додамо, що і юристи-галичани, багато з яких чи то самі мешкали у Празі або Відні, чи то недалеко від них, теж «не помітили» юридичних новацій ані в Австрії, ані в Чехословаччині, чи в інших європейських або американських державах.

Найяскравішою рисою радянської моделі охорони конституції, зокрема, і в Україні, було те, що, не акцентуючи увагу саме на необхідності запровадження політичної, адміністративної чи судової конституційної юстиції і навіть не вживаючи таких понять, з самого початку лідери більшовиків приділяли цій проблемі найпильнішу увагу. Їх фактичні конституції насаджувались і захищалися жорсткими, часом жорстокими, військовими, репресивними, тобто винятково силовими політичними і адміністративними засобами. Така сама система оборони діяла і з появою у 1918 році першої юридичної радянської конституції, оскільки в концептуальному плані вона не відрізнялась, а навпаки, ототожнювалась з фактичними конституціями, тобто розглядалась винятково як тільки письмова фіксація того, що склалось у ході революції, своєрідна «документальна реєстрація» відвойованого у царя, у Тимчасового уряду, білогвардійських режимів. Аналогічний підхід до тексту Конституції УСРР 1919 року спостерігався і в Україні: і тут її сприйняття майже нічим не відрізнялось від сприяння не звичайного, а просто досить важливого чергового декрету, від букви якого можна відступати у відповідності з реальними подіями й обставинами.

Це свідчить, що першою і стрижневою ознакою радянської моделі конституційної юстиції, що виходила на світову арену з 1917 року, став жорсткий, іноді відчайдушний політичний захист (з широким застосуванням військових, репресивних методів) фактичних радянських конституцій. «Букви», звичайно, у них ще не могло бути, а тому більшовики завзято боролися «принципи» і «дух» таких конституцій, тобто конституційну мораль. З появою писаних основних законів (Конституція РСФРР 1918 року, Конституція УСРР 1919 року тощо) вони ототожнювались як із суттю фактичних конституцій, так і з формами й методами збереження їх недоторканності. «Букви» перших радянських конституцій більшовики самі не дотримувались, а часто й зневажали її, зате конституційна мораль цих документів відстоювалась самовіддано, зі зброєю в руках у жорсткій боротьбі з численними опонентами.

Важливим для цієї проблеми є питання, чи могла радянська модель конституційної юстиції рухатись в іншому концептуальному напрямі? Теоретично — так. Про це свідчить наявність десятків варіантів першої радянської конституції, найактивнішу участь у розробці й обговоренні яких, зокрема, брали у Москві вихідці з України — колишній магістр Київського, доктор Томського університетів, галичанин російсько-німецького походження, шевченкознавець, видатний теоретик права М. Рейснер (1868—1928), «природжений» історик і теоретик політичної науки одесит Ю. Стеклов (Нахамкіс, 1873—1941), які були офіційними членами Конституційної комісії на чолі з Я. Свердловим, провідні фундатори доктрини «нового права» А. Луначарський (1875—1933) з Полтавщини, киянин Д. Курський (1874—1932), випускники юридичного факультету Київського університету І. Саммер (1870—1921), М. Урицький (1873—1918), професійні правознавці Д. Мануїльський (1883—1959, вихованець Сорбонни), М. Криленко (1885—1938,

¹ Див.: Ленин В.И. Политические софизмы // Полн. собр. соч. — Т. 10. — С. 195—204, а також — Т. 9. — С. 50—51, 71—72, 74, 77—79, 87, 132—133, 159, 181, 185, 190, 298—300, 307—308, 378, 405—408; т. 10. — С. 223, 257—265, 272—274, 286—287, 292, 294—295, 300, 302, 315, 320—333, 394—395, 401 та ін.

випускник Харківського університету), Г. П'ятаков (1890—1937, Петербурзький університет), М. Подвойський (1880—1948, Демидівський юридичний лицей) та інші.

Для теоретичного дослідження еволюції радянської моделі конституційної юстиції всі такі альтернативні проекти Конституції РСФРР 1918 року мають важливе значення, оскільки вони значною мірою відбивали концептуальні підходи як до викладення змісту майбутньої конституції взагалі, так і до обґрунтування можливої системи її правового і політичного захисту зокрема. Це було кілька проектів, розроблених колегією чи співробітниками НКЮ РСФРР¹, НКВС, окремі доповіді та офіційні записки «Статті проекту Конституції», «Заснування Рад», «Конституція РСФРР», «План радянської Конституції», «Про основи Конституції РСФРР», «Проект основ конституції трудової республіки», «Коротка схема конституції» та деякі інші².

Головна цінність альтернативних проектів, підготовлених, в основному, лівими есерами, у їх загальній спрямованості на обмеження влади держави, що, як відомо, є стрижнем світової конституційної юстиції взагалі. Але, з іншого боку, разом з державою, яка, на думку лівих есерів, мала негайно відійти у небуття, треба було відкидати навіть і саме поняття «конституція», що зробило б нонсенсом і будь-яку модель конституційного контролю. Залишитись вона могла б у такому разі хіба що як механізм «гарантій соціального контролю» у конфедеративному суспільстві, побудованому на принципах синдикалізму³. Конкретними пропозиціями авторів такого проекту було включення до дії конституційного контролю Верховного суду (трибуналу), який мав право скасовувати будь-який закон, що суперечив не конституції, а інтересам корпорацій (профоб'єднань). Функції політичного контролю над виконавчою владою і самоконтролем покладалась б на двопалатний парламент, що мав складатися з Верховного союзного конгресу і Союзної ради.

Есери-максималісти пропонували Конституційній комісії зосередитись на обґрунтуванні трьох основних прав індивіда — на владу, на життя та на збройне повстання — і забезпечити конституційні гарантії таких прав. Деякі проекти вочевидь ставили виконавчу владу над Радами, тобто перетворювали Ради на інституції, підконтрольні «закладам реальної влади». Але правлячою у більшості проектів залишалась ідея державного устрою, фундаментом якого були б професійні федерації промисловиків, землеобробників, торговельників, чиновників та домашньої прислуги. Територія, національні ознаки тут до уваги не брались: у Всеросійській трудовій комуні (не федерації, не республіки) головною ланкою мали стати «федерації праці», а стрижневими носіями контрольних функцій — трудові колективи без будь-яких централізаторських прагнень у їх побудові, а також «союзи комунального характеру», тобто містечкові регіональні комуні як органи самоврядування і самоуправління⁴.

Наближені до анархо-синдикалізму проекти основ майбутнього устрою суспільства з їх розмитістю моделей здійснення якихось контрольних функцій з боку децентралізованих корпорацій, комун чи трудових колективів не мали жодного шансу на ухвалення Конституційною комісією, абсолютну

¹ У Наркомості досить сильні позиції займали ліві есери. Тому часто розроблялись правові докменти, які значно розходились з більшовицькими концепціями.

² Майже всі такі проекти опубліковані у вигляді додатків до книги: *Гурвич Г.С.* История советской конституции. — М., 1923. Автор цієї монографії сам був активним членом Конституційної комісії.

³ Це теж було б «новинкою» в історії світової конституційної юстиції, оскільки прообразом такої моделі ставала швейцарська конфедерація, а теоретичні засади вже розроблялись відомим французьким правознавцем А. Дюгі (1859—1928) і незабаром були реалізовані на практиці розбудови доволі численних корпоративних держав.

⁴ Прообрази таких комун протягом 1917—1918 років виникали як у Росії, так і в Україні повсюдно: Петроградська коммуна, Кронштадтська коммуна, Одеська, Миколаївська, Московська (обласна), Калузька, Донецько-Криворізька, Гуляйпольська та інші республіки.

більшість у складі якої становили більшовики. Знехтували і більш прийнятними для них проектами М. Рейснера та майбутнього першого директора Інституту радянського права О. Гойхбарга (1883—1962), де пропонувався жорсткий політичний контроль ВЦВК та його Президії відповідності законодавчої діяльності Раднаркому конституційним основам, вводились суттєві конституційні обмеження для З'їзду рад¹, ВЦВК, РНК РСФРР, але старанно було обійдено навіть термін «диктатура пролетаріату», надавалась широка автономія місцевим Радам тощо. Забракованими виявились і обидва конституційні проекти НКВС РСФРР², у яких відчувався дух земського конституціоналізму, а найвищим контрольним органом держави пропонувався «робітничо-селянський парламент — Центросовдеп».

Зрештою гору в Конституційній комісії взяли доктринальні уподобання «лінії» Й. Сталіна та Ю. Стеклова. Саме їх тези, опрацьовані правознавцем за фахом М. Рейснером, були покладені в основу Конституції РСФРР 1918 року, яка й стала «типовою» як для Конституції УСРР 1919 року, так і для інших радянських конституцій. Вимоги лівих есерів включити до тексту у вигляді вступної частини «Декларацію прав», засновану на «Маніфесті Комуністичної партії» К. Маркса і Ф. Енгельса, «Маніфесті рівних» Г. Бабефа та «Установчому маніфесті» 1864 року I Інтернаціоналу були реалізовані у вигляді включення до Конституції ленінської «Декларації прав трудящого і експлуатованого народу».

Те, що лідерів більшовизму більш хвилювали принципи і дух радянських конституцій, тобто конституційна мораль, а не їх «буква», свідчать самі їх тексти: і Конституція РСФРР 1918 року, і Конституція УСРР 1919 року з позицій мовних вимог написані недосконало і навіть відредаговані перед опублікуванням досить недбало. Жорсткий захист декларацій-принципів, загального змісту — сутності, квінтесенції, субстанції, а не формальних конституційних приписів і конкретних норм став наріжним каменем радянської моделі конституційної юстиції не тільки у період, що розглядається, а й пізніше.

Ще однією стрижневою рисою радянської системи конституційного контролю, ознакою, яка вимальовувалась починаючи з 1917 року, стала наявність наддержавного, «надконституційного» у цей період постійного, надзвичайно суворого, ригористичного політико-ідеологічного нагляду за діяльністю всіх без винятку складових єдиної державної влади — від найнижчих її ланок до верховних інституцій. Іншими словами, державний політичний чи адміністративний конституційний контроль на будь-якому рівні сам був «підконтрольним»: по горизонталі — відповідним партійним комітетам, а по вертикалі — вищим за ієрархією органам державної влади і вищим партійним органам. Така система «багатоповерхового» політико-ідеологічного конституційного контролю визрівала протягом 1917—1920 років і подала у завершеному варіанті саме на початку 20-х років, тобто з остаточним переходом до однопартійної системи.

Керівна роль РКП(б), ВКП(б) чи КП(б)У не декларувалась у жодній з перших радянських конституцій, зокрема і в українських конституціях. Але де-факто вона не тільки існувала, а й стрімко посилювалась. Ставало загальним правилом, що не тільки радянські конституції, а й тексти буквально всіх найважливіших декретів, законів, рішень і постанов центральних і місцевих органів спочатку затверджувались ЦК, губкомами (окружкомамаи, обкомамаи), або повітовими (районними), міськими та іншими комітетами КП(б)У, а вже потім — ВУЦВК, РНК чи відповідними Радами. РКП(б),

¹ За змістом проекту абсолютно неконституційними, тобто і ухвалені на З'їзді рад, були закони, які дозволяли приватну власність у будь-якій формі, встановлювали титули для державних чиновників, дозволяли денационалізацію, запроваджували смертну кару тощо.

² У їх розробці провідну роль відіграв майбутній голова ВУЧК М. Лаціс (1888—1938).

а згодом ВКП(б) у межах СРСР, КП(б)У в Україні міцно утримували у своїх руках найвищі контрольні важелі в управлінні державними органами, ухвалювали всі кадрові рішення.

Жодне більш-менш важливе питання не вирішувалось ні Всеукраїнським з'їздом Рад, ні ВУЦВК, ні її Президією, ні РНК, ні наркоматом без попереднього узгодження з ЦК КП(б)У або його відповідними відділами. Принципу жорсткого попереднього контролю свято дотримувались на всіх рівнях владування. Попередній змінював наступний, поточний (щоденний, всюдисущий) політико-ідеологічний контроль. Але основним, головним все одно був попередній партійний контроль. Усі стрижневі правові акти, особливо радянські конституції, спочатку обговорювали і схвалювали партійні комітети, а потім уже виносились на розгляд державних органів влади. Ефективність як попереднього, так і наступного партійного контролю підвищувалась найтіснішим переплетенням партійних і державних структур: абсолютна більшість членів ВУЦВК, практично всі члени її Президії, народні комісари обирались «за посадою» до керівних органів КП(б)У і повинні були ретельно виконувати вказівки ЦК КП(б)У, не говорячи вже про дотримання «лінії» ЦК РКП(б) чи ВКП(б).

Політико-ідеологічний контроль партійної еліти з часом, особливо після смерті В. Леніна, набував гіпертрофованого вигляду. Реальна як управлінська, так і контрольна влада все інтенсивніше зосереджувались у партійному апараті, а конституційні державні органи перетворювались на декоративну ширму для формального проведення у життя його рішень. Фактичне верховенство партії у суспільстві і державі зрештою отримало закріплення у статті 126 Конституції СРСР 1936 року і статті 125 Конституції УРСР 1937 року. Після цього рішення і постанови ВКП(б) для державних органів УРСР стали найвищою фактичною конституцією, верховним критерієм, еталоном для перевірки відповідності їм законів та інших нормативних актів республіки. Далі в ієрархії йшли Конституція і закони СРСР, акти Президії Верховної Ради СРСР, Ради Міністрів СРСР, міністерств і відомств СРСР, рішення ЦК КП(б)У, Конституція УРСР. В ідеалі закони УРСР не повинні були суперечити жодному з названого ієрархічного щабля акту. На практиці верховний політико-ідеологічний контроль спрямовувався на те, щоб вони обов'язково відповідали «генеральній партійній лінії ВКП(б)». У разі дотримання такої вимоги на все інше увага майже не зверталась, зокрема і у випадку очевидної суперечності нормативного акта Конституції УРСР і навіть Конституції СРСР. Треба додати, що, на жаль, така безмежна контрольна влада об'єктивно не могла зосереджуватись у руках усієї партії, яка після смерті В. Леніна з міцного елітного ядра односторонців все більше перетворювалась на величезне, громіздке середовище «мирян» на чолі з «партійними священиками», а концентрувалась винятково у її верхівці за формулою «вождь—партія—клас—маса», що й призвело до зловживань.

Ще однією важливою первісною ознакою нової моделі радянської конституційної юстиції була рішуча відмова від доктрин правової держави, громадянського суспільства, буржуазного конституціоналізму і буржуазного парламентаризму, базування власної конституційної теорії винятково на класовій, колективістській, деперсоніфікованій основі, а не на правовому фундаменті, повна, демонстративно підкреслена зневага до всіх західних юридичних інститутів і навіть до прийнятої там правової термінології. Це було не тільки продуманим акцентуванням «феноменальності», «екстраординарності» радянського режиму, а й диктувалося, мабуть, суворою необхідністю: обґрунтувати, скажімо, правомірність диктатури пролетаріату чи її небачену унікальну демократичну сутність і навіть найвищу форму демократії, користуючись стадою ліберальною термінологією, навряд чи було можливо.

Загальнотеоретичні дискусії у масштабах Союзу РСР протягом періоду, що досліджується, спалахували хвилеподібно і набирали активності у зв'язку з якоюсь черговою подією. Після ухвалення Конституції РСФРР 1918 року вони помітно пошвавились у 1922—1924 роках, тобто у період підготовки і обговорення двох наймасштабніших у той час об'єктів конституційного контролю — Договору про утворення СРСР та першої Конституції СРСР. Головними мотивами таких дискусій стали правові проблеми автономізації і федералізації. Звернемо увагу: ці дві течії у процесі творення СРСР представляли «стовпи» більшовицької партійної еліти Й. Сталін і В. Ленін. Сутність цього спору та його результати широко висвітлені у відповідній літературі¹, а тому ми зупинимось тільки на деяких його аспектах, важливих для подальшої еволюції радянської моделі конституційної юстиції.

Договір про утворення СРСР готувався поспіхом із союзними республіками, узгоджувався поверхово, глибоке юридичне опрацювання його приписів не проводилось. Ось чому з точки зору класичних систем конституційного контролю текст Договору був далеким від досконалості і залишив відкритими чимало питань, особливо у сфері конституційних контрольних повноважень органів центру і республік, контрольної компетенції ЦВК СРСР, її Президії, РНК СРСР, РПіО СРСР тощо. Вирішення цих питань формально (постановою першої сесії ЦВК СРСР від 30 грудня 1922 року) покладено на Президію ЦВК СРСР, яка приступила до роботи під головуванням М. Калініна (РСФРР), Г. Петровського (УСРР), О. Черв'якова (БСРР) та Н. Наріманова (ЗСФРР), а фактично (постановою Політбюро ЦК РКП(б) від 24 лютого 1923 року) — на комісію з розробки проекту Конституції СРСР на чолі з Й. Сталіним. Звернемо увагу: ще до цього саме рішенням Політбюро від 4 лютого 1923 року, а не державних органів, розпочалась підготовка до створення у складі ЦВК СРСР другої палати для представництва «специфічних інтересів народів СРСР».

Епіцентр теоретичних дискусій змістився відразу у партійні комітети і досяг особливої напруги у Конституційній комісії. РКП(б) негайно скликала XII з'їзд (квітень 1923 рік), який за доповіддю Й. Сталіна (на цей час він уже сприйняв ленінську концепцію федералізму) розробив стратегічні напрями будівництва СРСР на принципах пролетарського інтернаціоналізму, а 9—12 червня 1923 року провела IV нараду членів і кандидатів у члени ЦК РКП(б) з відповідальними партійними працівниками всіх республік і областей, на якій були дані конкретні вказівки з усіх дискусійних питань². Дотримуючись суворої партійної дисципліни, через тиждень після наради скликали Пленум ЦК КП(б)У, який вустами головних промовців (В. Чубар, М. Рухимович, М. Фрунзе, М. Скрипник, Д. Мануїльський та інші) рішуче засудив «конфедералістські позиції окремих працівників» (мались на увазі Х. Раковський, О. Шумський, Г. Гринько тощо) і рекомендував українським державним органам у питанні розробки проекту Конституції СРСР неухильно дотримуватись лінії XII з'їзду РКП(б) і IV наради у ЦК РКП(б).

¹ Див.: Буценко О.І. Радянське будівництво в Україні. — Харків, 1925; Буценко О.І. Радянське будівництво серед нацменшин УСРР. — Харків, 1928; Фукс С.А. Образование Союза Советских Социалистических Республик (1921—1924 годы). — Харьков, 1957; Суярко Л.О. Світове значення утворення Союзу РСР (1922—1924 роки). — К., 1960; Стоян П.К. Утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік. — К., 1962; Бабій Б.М. Союз РСР і роль України у його створенні. — К., 1972; та інші.

² КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — Т. 2. — С. 433—443, 488—494. Саме на нараді, а не конституційними державними органами були ухвалені назви майбутніх палат ЦВК, конкретно визначено перелік загальносоюзних, об'єднаних і республіканських наркоматів, затверджено структуру і функції центральних органів влади СРСР тощо. Так на практиці реалізовувався найвищий політико-ідеологічний конституційний партійний контроль.

Союзу Конституційну комісію відповідно до рішень РКП(б) було «зміцнено» за рахунок введення до неї представників ЦВК республік¹, і вона досить швидко підготувала проект першої Конституції СРСР. Підкреслимо, що в аспекті еволюції радянської доктрини конституційної юстиції особливе значення мали кілька питань: 1) про однопалатну чи двопалатну конструкцію верховного органу політичного контролю; 2) про рівень централізації влади і співвідношення контрольної компетенції центру і союзних республік; 3) про юридичну ієрархію актів союзних, об'єднаних та республіканських наркоматів; та деякі інші.

Вирішення першого з зазначених питань мало надзвичайне значення для вищого політичного (парламентського) конституційного контролю (самоконтролю) в межах усього Радянського Союзу. При однопалатній структурі ЦВК, сформований пропорційно чисельності населення кожної з союзних республік (це і передбачалось Договором про утворення СРСР 1922 року), один міг стати противагою Всесоюзному з'їздові Рад (ВЗР), що обирався за територіальним принципом і був повністю підконтрольний центру. Зовні демократичне введення другої палати ЦВК, необхідність утворення якої слідом за рішенням Політбюро підкреслив і XII з'їзд РКП(б), створювало додаткові «ваги і противаги» у самому ЦВК, що значно послаблювало можливість (хоч і суто гіпотетичну) його протистояння ВЗР, контрольованому Москвою. Нагадаємо, що друга палата ЦВК мала формуватися не тільки з представників союзних, а й усіх інших республік, інтереси яких були невідривними від інтересів РСФРР. У такий спосіб, шляхом посилення політичного взаємоконтролю всередині ЦВК, насправді мінімізувались можливості ЦВК нейтралізувати неконституційні акти ВЗР, тобто ВЗР залишався фактично підконтрольним тільки ЦК РКП(б), що зміцнювало тенденції не до федералізму, а до унітаризму СРСР як великої держави.

Стосовно проблем централізації влади, то у ході дискусій і розробки проекту першої Конституції РСФРР навіть натяки на конституційні контрольні повноваження союзних республік зникли. Йдеться про те, що Договір про утворення СРСР 1922 року, хоч «тільки у виключних випадках», але все ж передбачав можливість, скажімо, ВУЦВК чи її Президії призупиняти рішення союзних наркоматів. Проект Конституції СРСР остаточно ліквідував таку «суверенну» політичну конституційну контрольну функцію вищих органів влади союзних республік і віддавав її до виняткових повноважень союзних інституцій. Подібна тенденція до централізації влади, унітаризації Союзу була очевидною у триланковій побудові наркоматів: усі найважливіші для будь-якої держави управлінські й контрольні повноваження зосереджувались у союзних наркоматах, фактично не підконтрольних союзним республікам, менш важливі — в об'єднаних наркоматах, тобто спільних для СРСР і союзних республік (у цьому випадку останні просто перетворювались у місцеві відомчі філіали центру). Щодо республіканських наркоматів, то формально вони начебто залишались під контролем ЦВК союзних республік і їх президій, але фактично (у першу чергу, завдяки всюдисущому найвищому політико-ідеологічному контролю партії) повністю залежали від того ж центру.

¹ З лютого 1923 року. Комісія працювала у складі 10 осіб (4 від РСФРР і по 2 і від УСРР, БСРР та ЗСФРР). Проведене з 27 квітня 1923 року «зміцнення» різко змінило співвідношення сил у ланцюжку «центр—нецентр». Якщо у першому складі воно виглядало як 4:6, то у другому було проведено формально бездоганну, а фактично досить підступну «комбінацію», яка докорінно змінила таке співвідношення на користь центру — 16:9. Загальну чисельність Комісії було доведено до 25 осіб: представництво від РСФРР — до 9, УСРР — до 5, БСРР — до 3, ЗСФРР — до 3. Але політична підступність такої «комбінації» полягала не у цих цифрах (перевага «нецентру» начебто зберігалась — 9:11), а у введенні до складу Комісії 5 представників російських автономій, які, природно, могли захищати виключно інтереси центру. Отже, при формальному співвідношенні 9:16 на користь національних республік, фактичним виявилось розташування сил у Комісії 14:11 на користь центру (РСФРР).

Не можна сказати, що союзні республіки, у тому числі і УСРР, беззастережно і безспірно сприймали лінію на централізацію і унітаризацію Союзу. Навіть за несприятливою для них розкладкою сил у Розширеній конституційній комісії вони робили відчайдушні спроби якщо не зламати, то хоча б дещо послабити таку лінію центру. У цьому напрямі докладали зусиль не тільки «конфедералісти» Х. Раковський чи Г. Гринько, а й інші члени Конституційної комісії — М. Скрипник, М. Фрунзе¹ та Г. Петровський.

Идеться, зокрема, про вироблений ними і затверджений 23 травня 1923 року на об'єднаному засіданні Президії ВУЦВК і Раднаркому УСРР український варіант юридичних взаємовідносин центру і союзних республік, бачення функцій законодавчої, виконавчої і судової влади, звичайно, не у фарватері західноєвропейського поділу влад. Цей проект² було винесено на обговорення Конституційної комісії вже на початку червня 1923 року. Головним його концептуальним стрижнем стала спроба повернути проблему так, щоб суверенні республіки **утворили** СРСР, а **не об'єднались** у союзню державу, і на цій юридичній підставі повертаються до «конвенціональних відносин», що склалися у період громадянської війни, під, схоже, символічною, а не реальною владою центру. «Конфедералісти і сепаратисти» (а саме такі ярлики відразу причепив їм Й. Сталін), погоджуючись з двопалатною конституцією ЦВК, пропонували у зв'язку з цим утворити для кожної з палат самостійну президію, формувати уряд спільно, тобто обома палатами, залишити тільки три союзних наркомати (з військових і морських справ, шляхів сполучення, пошт і телеграфів) із введенням у союзних республіках відповідних посад наркомів³, а не уповноважених цих наркоматів, іншим союзним наркоматам (закордонних справ і зовнішньої торгівлі) надати статус об'єднаних (спільних), а деяким нинішнім об'єднаним (РСІ, праці, продовольства) — республіканських.

Український проект, як бачимо, значно змінював систему контрольної влади у Союзі РСР у бік помітного підвищення політичних контрольних повноважень республік. Зокрема, друга палата ЦВК не обиралась ВЗР, а складалася з представників виключно 4-х союзних республік без затвердження цього списку ВЗР і мала перетворитись на ефективний орган захисту інтересів союзних республік, через контрольну перевірку якого проходили б усі рішення центральних органів щодо скасування актів ЦВК і РНК союзних республік з приводу їх невідповідності Конституції СРСР. Друга палата, за змістом проекту, прямо ставала верхньою палатою і могла блокувати будь-який неконституційний закон. Союзним республікам поверталось їх колишнє право брати безпосередню участь у зносинах з іноземними державами у зовнішній торгівлі. Вищі органи влади союзних республік, за проектом УСРР, залишали за собою повноваження тлумачити загальні засади або основи законодавства, ухвалені союзними органами, і вільно враховувати ті чи інші національні особливості при прийнятті відповідних республіканських законів. Контрольна й управлінська влада у сферах освіти та охорони здоров'я повністю зосереджувалась у республіках, а в галузях землевпорядкування, бюджетного регулювання, встановленні зборів, податків, прибутків, питань амністії, помилювання, реабілітації, керівництва трестами, промисловими, торговельними, громадськими, акціонерними об'єднаннями, товариствами, компаніями значно зростали.

¹ На багатьох нарадах М. Фрунзе висловлював занепокоєння відносно того, щоб нові центральні органи СРСР мали не більше повноважень, ніж нині діючі органи РСФРР.

² Див.: Проект текста Конституции Союза ССР в редакции УССР // *Игнатъев В.И.* Советский строй. Приложение 3-е. — М.—Л., 1928. — С. 123—128.

³ Х. Раковський на одному із засідань Конституційної комісії вимагав «відібрати від союзних наркоматів дев'ять десятих їх прав і передати їх національним республікам». Див.: Наше отечество. Опыт политической истории. — М., 1991. — С. 153—154.

Український проект Конституції СРСР ретельно, за ненайгіршими європейськими зразками (особливо, Веймарської конституції¹) виписував процедуру здійснення політичного парламентського контролю через детальну регламентацію законодавчої процедури, створення і функціонування узгоджувальних комісій для вирішення конституційних конфліктів тощо. Нарешті, саме цьому документу належить пріоритет в офіційному застосуванні терміна «конституційний нагляд». Мався на увазі саме не політичний, а судовий конституційний нагляд «з питань загальносоюзного законодавства», що закріплювався за Верховним судом СРСР як головна його функція.

Цікаві ідеї щодо можливих варіантів подальшої еволюції радянської моделі конституційної юстиції вносились на обговорення Конституційної комісії представниками БСРР, а також першим складом самої Комісії з 10 чоловік². Білоруські репрезентанти, зокрема, пропонували надати надзвичайно широкі політичні контрольні повноваження ВЗР і значно звужити у зв'язку з цим контрольні функції РНК СРСР, ліквідувати Верховний суд СРСР і передати його повноваження конституційного нагляду у ведення верховних судів союзних республік, залишити ЦВК однопалатним тощо. Група членів Конституційної комісії наполягала на створенні, поряд з ЦВК, особливої палати — Верховної ради національностей для попереднього контролю за законопроектами, які надходять до ЦВК, а також на тому, щоб склад ЦВК обирався республіками без наступного його затвердження ВЗР, тощо.

Процедура творення нових об'єктів радянської моделі конституційної юстиції відбувалась, звичайно, на охарактеризованому раніше концептуальному фундаменті марксизму-ленінізму, збагачуваному у 1920—1922 роках одним з його основоположників, В. Леніним, який в останні роки свого життя тяжко хворів і перебував, здебільшого, у Горках. Але, як раніше написані, так і нові праці вождя більшовиків, формально першої особи у РСФРР та СРСР до січня 1924 року, стали у 20—30-х роках найпопулярнішими і найвпливовішими з теоретичних джерел, від яких живились радянські доктрини і практика право- і державотворення, право- і державознавства взагалі та конституційного контролю зокрема. Протягом 1920—1926 років вийшло перше двадцятитомне видання ленінських творів, 1925—1936 роки — друге і третє тридцятитомні видання³, не рахуючи численних збірників і окремих праць В. Леніна, які видавалися багатомільйонними тиражами. Починаючи з 1924 року щорічно виходили «Ленинские сборники».

¹ Члени Конституційної комісії від УСРР прямо і неодноразово посилались на неї під час обговорення проекту.

² Тексти проектів див. у роботі: *Игнатъев В.И.* Советский строй. — М.—Л., 1928. — С. 120—122, 129—137, 138—146.

³ Див.: *Ленин В.И.* Собр. соч. — Т. 1—20. — М.—Л., 1920—1926; *Ленин В.И.* Собр. соч. — Т. 1—30. — М.—Л., 1925—1936; *Ленин В.И.* Собр. соч. — Т. 1—30. — М.—Л., 1925—1936. У 1941 році розпочалось видання четвертого, 45-томного, зібрання творів В.І. Леніна, яке перервала Велика Вітчизняна війна.

Над випуском працювали:

Галина Сурначова

Олена Пазенко

Любов Лавриненко

Луїза Ляшко

Святослав Караваєв

Вікторія Зарецька

Михайло Черненко

Здано до складання 01.06.2005. Підписано до друку 12.09.2005.

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

Обл.-вид. арк. 7,75. Умовн. друк. арк. 7,80. Наклад 1300 прим.

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

Зам. № .