

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: 252220,
Київ, вул. Банкова, 5—7

Видавець:
Юридична інформаційна
компанія — “Юрінком Інтер”
Шеф-редактор В. Ковальський

Адреса: 252001,
Київ, а/с 546

Редакційна рада:

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

Відповідальний секретар —
Г. Сурначова

Тел. 253-11-90

2(10) '99

© Конституційний Суд України, 1999

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

- Висновок Конституційного Суду України**
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до статті 98 Конституції України”
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) 5
- Окрема думка судді Конституційного Суду України Євграфова П.Б.**
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до статті 98 Конституції України”
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) 10
- Окрема думка судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Є.**
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до статті 98 Конституції України”
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) 14
- Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаповала В.М.**
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до статті 98 Конституції України”
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) 19
- Рішення Конституційного Суду України**
у справі за конституційним зверненням Національного банку України
щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58
Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів
та інших нормативно-правових актів) 22
- Окрема думка судді Конституційного Суду України Козюбри М.І.**
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Національного банку України
щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58
Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів
та інших нормативно-правових актів) 25

Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів)	27
Окрема думка судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Є. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів)	30
Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” (справа про комунальні послуги)	34
Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді)	39
Огляд ухвал Конституційного Суду України	44
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ	
В. Німченко. Правовий статус іноземців і осіб без громадянства в Україні	66
З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ	
О. Мироненко. Січове козацтво на сторожі незайманості “народної конституції” пращурів	74
ІНФОРМАЦІЯ	86

ШАНОВНІ ЧИТАЧІ!

**Триває передплата
на офіційне видання
Конституційного Суду України
“ВІСНИК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ”**

Видається шість разів на рік

Передплатний індекс 40842

У виданні друкуються:

*** рішення та ухвали**

Конституційного Суду України

*** статті з питань теорії, практики**

та історії конституційного судочинства

*** матеріали про міжнародні зв'язки**

Конституційного Суду України

**АКТИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
УКРАЇНИ**

ВИСНОВОК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до статті 98 Конституції України”
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статті 98 Конституції України)**

м. К и і в
25 березня 1999 року
№ 1-в/99

Справа № 1-19/99

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

Тимченка Івана Артемовича — головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мартиненка Петра Федоровича — суддя-доповідач,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

за участю представників Верховної Ради України Лавриновича Олександра Володимировича — секретаря Комітету Верховної Ради України з питань правової реформи, Пилипенка В'ячеслава Павловича — директора департаменту правового забезпечення діяльності Рахункової палати, Селіванова Анатолія Олександровича — завідувача відділу зв'язків з органами правосуддя Секретаріату Верховної Ради України, а також Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України, розглянув на пленарному засіданні справу за зверненням Верховної Ради України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтею 159 Конституції України стало звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України у формі Постанови Верховної Ради України від 15 січня 1998 року № 27/98-ВР про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи є необхідність висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України для розгляду цього законопроекту Верховною Радою України.

Заслухавши суддю-доповідача Мартиненка П.Ф., пояснення Лавриновича О.В., Пилипенка В.П., Селіванова А.О., Носова В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Верховна Рада України звернулась до Конституційного Суду України з проханням надати висновок щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" від 15 січня 1998 року в такій редакції:

"Вищий парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України.

Повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом".

Народні депутати України, які подали законопроект до Верховної Ради України, обґрунтовують необхідність внесення змін до статті 98 Конституції України тим, що вона звужує повноваження Рахункової палати як органу, що має здійснювати парламентський контроль не лише за видатковою, але й, як вважають автори цього законопроекту, за доходною частинами Державного бюджету України, а також за його формуванням.

Представники Верховної Ради України, які виступили на пленарному засіданні Конституційного Суду України, пояснили, що проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Оскільки Регламентом Верховної Ради України спеціальна процедура проходження у Верховній Раді України та прийняття нею законопроектів про внесення змін до Конституції України не передбачена, Верховна Рада України застосувала норми Регламенту щодо загального порядку проходження законопроектів у Верховній Раді України і прийняла Постанову про попереднє схвалення законопроекту і направлення його до Конституційного Суду України для одержання висновку.

Постійний представник Президента України у Конституційному Суді України Носов В.В. у своєму поясненні зазначив, що пропонувані доповнення до статті 98 Конституції України стосовно контролю за виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках не суперечать Конституції України. Проте, на його думку, викликає сумнів надання Рахунковій палаті повноважень на здійснення контролю за формуванням Державного бюджету України, що може призвести до порушення закріпленого у статті 6 Конституції України принципу поділу влади.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України. Вимоги щодо внесення таких змін визначають статті 157 і 158 Конституції України. Так, відповідно до частини першої статті 157 заборонено вносити будь-

які зміни до Конституції України, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Відповідно до статті 158 Конституції України заборонено протягом року подавати до Верховної Ради України один і той же законопроект про внесення змін до Конституції України, який вже розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий. Верховній Раді України заборонено також протягом строку своїх повноважень двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Оцінюючи проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" на предмет його відповідності вимогам статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України встановив: проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" відповідає вимогам статті 157 Конституції України тільки в тій частині, згідно з якою "парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України" та "повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом".

Разом з тим у частині першій проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" пропонується наділити Рахункову палату новою функцією — здійснення "вищого парламентського контролю", що ущемлює конституційний статус Верховної Ради України і суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

По-перше, Верховна Рада України, яка за юридичною природою є єдиним органом законодавчої влади в Україні — парламентом (стаття 75 Конституції України), реалізує свої конституційні повноваження, зокрема і у фінансово-економічній сфері, саме як орган загальної компетенції. Рахункова палата відповідно до статті 98 Конституції України та проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" є і залишається органом спеціальної компетенції. Здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України, є виключним повноваженням Верховної Ради України саме як парламенту (пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України). Тому надання Рахунковій палаті повноважень здійснювати "вищий парламентський контроль", тобто вищий, ніж його здійснює Верховна Рада України, порушить єдність і цілісність вищого за своєю природою парламентського контролю.

По-друге, Конституція України покладає важливі конституційні повноваження у фінансово-економічній сфері (пункти 4, 6, 11, 13, 14, 16, 18, 19, 24, 33, 36 частини першої статті 85; пункти 5, 6, 7, 8, 9 частини першої і пункти 1, 8 частини другої статті 92 Конституції України), зокрема здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України (пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України), саме на Верховну Раду України як орган народного представництва.

Громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України), в тому числі і в здійсненні контролю у фінансово-економічній сфері як безпосередньо, так і через обраних до органів державної влади представників.

Державні фінанси формуються, зокрема, за рахунок коштів громадян — платників податків та зборів, а розміри їх та порядок сплачування мають встановлюватися виключно законом (частина перша статті 67 Конституції України). Тому наявність парламентського контролю у фінансово-економічній сфері — це не лише питання права громадян брати участь в його здійсненні, але й певна гарантія охорони їх законних інтересів як платників податків та зборів.

Покладення функцій "вищого парламентського контролю" на Рахункову палату — непередставницький орган, означало б звуження змісту та обсягу закріпленого в статті 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні

державними справами, обмеження здійснення цього права, чого Конституція України не допускає (частина перша статті 157 Конституції України).

Проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України", як свідчать матеріали справи, Верховна Рада України нинішнього (XIV) скликання розглядає вперше, до цього розгляду положення статті 98 Конституції України вона не змінювала. Отже, вимог статті 158 Конституції України Верховною Радою України дотримано.

3. За змістом статті 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України подається до Верховної Ради України згідно зі статтями 154 і 156 Конституції України і розглядається Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. За відсутності висновку Конституційного Суду України Верховна Рада України розглядати такі законопроекти не може, що було підтверджено і Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 і статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року № 8-рп/98.

Як впливає з пункту 1 Постанови Верховної Ради України "Про попереднє схвалення проекту Закону України про внесення змін до статті 98 Конституції України", з матеріалів справи, Верховна Рада України вже розглянула і попередньо схвалила цей законопроект на своєму пленарному засіданні, не маючи висновку Конституційного Суду України, що суперечить вимогам статті 159 Конституції України.

Тому на виконання вимог статті 159 Конституції України щодо порядку розгляду Верховною Радою України законопроект про внесення змін до Конституції України та відповідно до її статті 155 Верховна Рада України нинішнього (XIV) скликання має вирішити питання про попереднє схвалення проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" більшістю від свого конституційного складу та про прийняття цього законопроект на наступній черговій сесії Верховної Ради України, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

4. Окремі положення поданого проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" не узгоджуються з деякими статтями Конституції України. Зокрема, це стосується термінів "формування" (пункт 4 частини першої статті 85 Конституції України), "Рахункова палата України" (пункт 16 частини першої статті 85 Конституції України), словосполучення "повноваження... визначаються Законом" (частина друга статті 8 Конституції України). Але вирішення цих питань виходить за межі повноважень Конституційного Суду України у даній справі.

Виходячи з викладеного та відповідно до статей 147, 152, 155, 159 Конституції України, статей 51, 63, 66, 70 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

дійшов висновку:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" у частині, згідно з якою "парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України" та "повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом".

2. Визнати таким, що не відповідає вимогам статті 157 Конституції України, положення проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України", згідно з яким парламентський контроль, що його від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, визначається як "вищий".

3. Проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" в частині, яка відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, може бути прийнятий на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і за умови, що він буде попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України з урахуванням цього Висновку Конституційного Суду України.

4. Для розгляду Верховною Радою України проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" від 15 січня 1998 року Висновок Конституційного Суду України є обов'язковим.

5. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України є остаточним і не може бути оскарженим.

Висновок Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у "Віснику Конституційного Суду України" та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Євграфова П.Б.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до статті 98 Конституції України”
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статті 98 Конституції України)**

На підставі статті 64 Закону України “Про Конституційний Суд України” вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Висновку Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

1. Верховна Рада України в пункті 2 своєї Постанови “Про попереднє схвалення проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” від 15 січня 1998 року № 27/98 звернулася до Конституційного Суду України з проханням дати висновок щодо відповідності зазначеного проекту Закону вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Надісланий до Конституційного Суду України проект Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” мав редакцію, згідно з якою: “Вищий парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України”.

За Висновком Конституційного Суду України визнається таким, “що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, проект Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” у частині, згідно з якою “парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України” та “повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом” (пункт 1 Висновку). Водночас визнається таким, “що не відповідає вимогам статті 157 Конституції України, положення проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України”, згідно з яким парламентський контроль, що його від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, визначається як “вищий” (пункт 2 Висновку).

2. На мою думку, Висновок Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України однозначно мав би бути або позитивним, або негативним. Це впливає із змісту статті 159 Конституції України, за яким законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції.

Раніше Конституційний Суд України в Рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 вже визначив свою правову позицію з цього питання, а саме, що “положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Консти-

туційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України” (абзац перший пункту 2 резолютивної частини Рішення).

Проте Конституційний Суд України дав Висновок щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” не на підставі статті 159 Конституції України, а за аналогією положень частини першої статті 152, згідно з якими закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України. На мій погляд, Висновок у цій частині суперечить зазначеним положенням Конституції України.

3. Крім того, не можна погодитися з Висновком Конституційного Суду України й з інших підстав. Це зумовлено визначенням у проекті Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” контролю Рахункової палати як “вищого”, “парламентського”, що у правовому відношенні органічно пов’язано з вимогами статті 157 Конституції України.

Погоджуючись з визнанням таким, що не відповідає вимогам статті 157 Конституції України, положення проекту зазначеного Закону, згідно з яким парламентський контроль, що його від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, визначається як “вищий”, разом з тим звертаю увагу на те, що у Висновку Конституційного Суду України, в контексті вимог статті 157 Конституції України, на жаль, не дістали належної правової оцінки інші положення цього законопроекту. Йдеться, зокрема, про надання Рахунковій палаті функцій здійснювати “від імені Верховної Ради України” “парламентський контроль” не тільки “за виконанням”, а й “за формуванням” Державного бюджету України по доходах і видатках.

Відповідно до частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією України (пункт 33). Це, зокрема, стосується повноважень на затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (пункт 4). Системний аналіз положень Конституції України свідчить про відсутність у Верховної Ради України повноважень на здійснення контролю за формуванням Державного бюджету України, оскільки на цій стадії бюджетного процесу питання вирішуються Кабінетом Міністрів України відповідно до його конституційних повноважень.

4. Поняття “формування Державного бюджету України” означає насамперед складання Державного бюджету України, визначення його доходів і видатків. Ця функція Конституцією України покладена на Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96, пункт 6 статті 116).

Верховна Рада України відповідно до своїх конституційних повноважень здійснює парламентський контроль за формуванням Державного бюджету України після того, як Кабінет Міністрів України подасть їй проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, тобто на стадіях розгляду даного проекту в комітетах Верховної Ради України і затвердження Верховною Радою України. У цьому полягає особливість здійснення парламентського контролю за формуванням Державного бюджету України Верховною Радою України. Тому положення, викладені у проекті Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України”, суперечать не тільки відповідним положенням Конституції України, а й вимогам її статті 157, оскільки покладання на створену Верховною Радою України Рахункову палату (пункт 16 частини першої статті 85 Конституції України) здійснення парламентського контролю за формуванням Державного бюджету України передбачає обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Стосовно Державного бюджету України Рахункова палата не може мати більше повноважень, ніж сам парламент — Верховна Рада України. Але оскільки Рахункова палата згідно з проектом Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” має здійснювати “парламентський” контроль і за формуванням Державного бюджету України, то у разі прийняття цього законопроекту (відповідно до статті 155 Конституції України) може виникнути питання щодо конституційних підстав здійснювати зазначений контроль Рахунковою палатою і за діяльністю Верховної Ради України в бюджетному процесі.

Таким чином, надання Рахунковій палаті повноважень здійснювати парламентський контроль за формуванням Державного бюджету України може призвести до порушення принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України), що, як відомо, є однією з найважливіших гарантій забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Йдеться про можливе втручання Рахункової палати (тим більше, від імені Верховної Ради України) у сферу діяльності, яка Конституцією України віднесена до компетенції Кабінету Міністрів України (частина друга статті 96, пункт 6 статті 116 Конституції України).

У свою чергу, саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3 Конституції України). Варто підкреслити, що права та свободи людини і громадянина аж ніяк не вичерпуються Конституцією України, зокрема розділом II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”, іншими її положеннями, що органічно пов’язано з визначенням України як демократичної, соціальної, правової держави (стаття 1 Конституції України).

Тому вважаю, що в зазначеній редакції проект Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України”, за якою Рахункова палата здійснює “парламентський контроль за формуванням... Державного бюджету України”, мав би бути визнаний таким, що не відповідає вимогам статті 157 Конституції України.

5. У проекті Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” контроль, який має здійснювати від імені Верховної Ради України Рахункова палата, визначається як “парламентський”. На мою думку, таке визначення, як уже зазначалось, може призвести до обмеження конституційних повноважень Верховної Ради України, встановлених Конституцією України (пункт 33 частини першої статті 85).

Контроль, який має здійснювати Рахункова палата, не може визначатися як парламентський, оскільки єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). Рахункова палата, на відміну від комітетів, інших конституційних органів Верховної Ради України, не є її органом. Здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України від імені Верховної Ради України ще не означає, що цей контроль є парламентським. Як зазначається в пункті 2 мотивувальної частини Висновку, “Рахункова палата відповідно до статті 98 Конституції України та проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” є і залишається органом спеціальної компетенції”.

Положення статті 101 Конституції України щодо здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини не можна механічно поширювати на визначення контролю як парламентського, що його має здійснювати Рахункова палата. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (а це головна ознака) є органом парламенту.

З огляду на викладене, а також враховуючи й інші наведені вище положення щодо віднесення парламентського контролю за виконанням Державного бюд-

жету України до виключних повноважень Верховної Ради України, вважаю, що положення проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України", за яким контроль, що його від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, визначається як "парламентський", не відповідає вимогам статті 157 Конституції України.

6. На основі викладеного та керуючись статтями 147, 157, 158, 159 Конституції України, статтею 64 Закону України "Про Конституційний Суд України", вважаю, що резолютивна частина Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України повинна мати таку редакцію: "Проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України", згідно з яким "вищий парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України" та "повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначається Законом" визнати таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України".

Суддя Конституційного Суду України

П. Євграфов

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Є.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до статті 98 Конституції України”
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статті 98 Конституції України)**

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 159 Конституції України стало звернення Верховної Ради України з поданням про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, крім визначення “вищим” контролю, що його здійснює Рахункова палата, та визнав попереднє схвалення законопроекту необхідною умовою прийняття його на наступній черговій сесії Верховної Ради України.

1. На мою думку, проект Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” недостатньо попередньо опрацьований, містить правову плутанину, невизначеність статусу Рахункової палати, тому є підстави стверджувати про спрямованість проекту на обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Насамперед, зазначений законопроект наділяє Рахункову палату правом контролю за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках. Проте формування бюджету — це “система суспільних відносин, пов’язана з плануванням органами виконавчої влади пріоритетних видатків, вишукуванням достатніх для цього джерел, виданням цими органами ряду правових актів, що регулюють процес планування. Процес складання проекту бюджету закінчується виробленням проекту бюджету і проекту закону”¹.

Відповідно до частини другої статті 96 Конституції України Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Отже, формування проекту державного бюджету здійснюється Кабінетом Міністрів України, який відповідно до пункту 6 статті 116 Конституції України розробляє проект закону про Державний бюджет України та подає його до Верховної Ради України. Верховна Рада України не наділена повноваженнями контролювати діяльність Кабінету Міністрів України на стадії підготовки (формування, складання) проекту Державного бюджету України.

Тим більше, не може бути наділена такими повноваженнями Рахункова палата. Такі дії є втручанням у діяльність Кабінету Міністрів України і порушенням конституційного принципу поділу влади (стаття 6 Конституції України).

Формування бюджету закінчується прийняттям закону про державний бюджет².

Згідно зі статтею 5 Закону України “Про бюджетну систему України” бюджетний процес — це “регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контроль за їх виконанням,

¹ Див.: Фінансове право: Підручник/ За редакцією проф. Воронової Л.К. — Харків, 1998. — С. 167.

² Див.: Там само. — С. 167.

затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України”.

Поняттям “формування” у статті 11 названого Закону охоплюється перелік податків, за рахунок яких формуються доходи Державного бюджету України, зокрема за рахунок частини податку на додану вартість, частини акцизного збору, податку на прибуток тощо. А стаття 22 цього Закону, яка визначає повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевих рад щодо формування видаткової частини бюджетів під формуванням передбачає визначення у своїх бюджетах обсягу фінансування заходів соціально-культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, напрямів використання коштів бюджетів на інвестиції, власні цільові програми, а також на спільні програми тощо.

Стаття 5 Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік”, яка встановлює нормативи відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, передбачає також, що “формування бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя на 1999 рік здійснюється відповідно до законів про місцеве самоврядування, податкову та бюджетну системи та цього Закону”.

Аналіз Конституції України, зокрема частини четвертої статті 107, відповідно до якої “персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України”, частини третьої статті 118, за якою “склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій”, а також пунктів 5 та 6 розділу XV “Перехідні положення”, стосовно використання терміна “формування” дає підстави зробити висновок, що цим поняттям охоплюється, зокрема, складання державного бюджету.

Саме такого значення слову “формувати” надає тлумачний словник: надавати чому-небудь певної форми; створювати що-небудь; складати, розміщаючи в певному порядку тощо¹.

Визначальним є припис статті 7 Закону України “Про бюджетну систему України”, який розмежує повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів виконавчої влади, місцевих рад, їх виконавчих органів у бюджетному процесі. Зокрема, до відання органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад належить складання проекту бюджету згідно з основними напрямками бюджетної політики, виконання бюджету та контроль за цільовим, економним і ефективним використанням виділених бюджетних коштів.

До відання Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад належить визначення основних напрямів бюджетної політики, розгляд проекту відповідного бюджету, внесення змін та доповнень до нього, затвердження цього бюджету, внесення змін та доповнень до затвердженого бюджету, контроль за виконанням бюджету, за цільовим, економним використанням бюджетних коштів, затвердження звіту про виконання бюджету.

Відповідно до пункту 4 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України, зокрема, належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання.

Парламентський контроль здійснюється Верховною Радою України у межах, визначених Конституцією України (пункт 33 частини першої статті 85).

¹ Див.: Новий тлумачний словник української мови: У 4-х т. Укладачі В. Яременко, О. Сліпущко — К., 1998. — Т. 4. — С. 695.

Згідно з частиною четвертою статті 95 Конституції України регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

Статті 36, 37, 38 Закону України "Про бюджетну систему України" передбачають виконання відповідних бюджетів за розписом доходів і видатків та здійснення контролю за виконанням.

Що ж до вжитого в проєкті Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" терміна "контроль за формуванням", то він за змістом є невизначеним і не відповідає конституційним повноваженням Верховної Ради України. Крім того, якщо виходити з того положення, що формування бюджету закінчується прийняттям закону про державний бюджет і включає його розгляд, затвердження, тобто й діяльність Верховної Ради України, то складеться ситуація, коли Рахункова палата контролюватиме політичну діяльність Верховної Ради України.

Оскільки Рахункова палата здійснює контроль "від імені Верховної Ради України", то відповідно до статті 19 Конституції України вона не може мати більше повноважень, ніж Верховна Рада України, тим більше — контролювати "формування" бюджету. Таких повноважень не має навіть Верховна Рада України. Характерним у цьому відношенні є й відсутність у законопроєкті посилання на визначення повноважень, порядку організації і діяльності Рахункової палати насамперед Конституцією України.

2. Стосовно назви органу, то вона не відповідає тій, яка визначена пунктом 16 частини першої статті 85 Конституції України та Постановою Верховної Ради України "Про чинність Закону України "Про Рахункову палату" від 14 січня 1998 року № 18, прийнятою у зв'язку з Рішенням Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року щодо конституційності Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України".

Варто наголосити, що чинна Конституція України не визначає Рахункову палату як "вищий контрольний орган України".

3. Таким чином, є підстави вважати, що буде створено орган, конституційні функції якого чітко не виписані, який своєю діяльністю порушить порядок здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Згідно з цими засадами вся повнота влади в Україні належить виключно народові. Найголовнішим у принципі поділу державної влади є збереження гарантування здійснення прав і свобод людини, верховенства права (стаття 8 Конституції України). Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

4. Внесення зазначених змін до статті 98 Конституції України закладе суперечність у Конституцію України, яка не передбачає контролю з боку будь-якого органу за формуванням Державного бюджету України Верховною Радою України. Серед її повноважень визначено контроль лише за виконанням Державного бюджету України. Такі зміни стосуються правопорядку, заснованого на нормах Конституції України, насамперед на принципах незалежності й рівноправності гілок влади, народовладдя, і не можуть не зачіпати прав людини, зокрема права брати участь в управлінні державними справами тощо, яке в законопроєкті ігнорується. Це призводить до послаблення авторитету Конституції України як акта найвищої юридичної сили, підриву принципів пріоритету людини, її життя, гідності, прав та свобод.

5. Вжите у частині першій статті 157 Конституції України поняття “скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина” не може трактуватися виходячи лише з розділу II Конституції України. Ці зміни мають розглядатися з точки зору їх відповідності таким основоположним конституційним принципам та ідеям конституціоналізму, як пріоритет людини, гарантування її життя і гідності, прав і свобод тощо, які закріплено в преамбулі та інших приписах Конституції України.

Більше того, розгляд справи вимагав роз’яснення поняття “права і свободи людини і громадянина”, про які йдеться у статті 157 Конституції України. Потребував тлумачення термін “обмеження прав і свобод”, який, на мою думку, в даному контексті означає будь-яке “звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод” (стаття 22 Конституції України). Право людини брати участь в управлінні державними справами, у вирішенні важливих питань фінансово-економічної сфери, у здійсненні контролю є невідчужуваним, оскільки воно покликане забезпечувати її свободу та вільний розвиток.

6. Дотримуючись юридичної логіки оцінки законопроекту за критерієм додержання встановленої статтею 159 Конституції України процедури його розгляду Верховною Радою України, Суд мав визнати неконституційним пункт 1 Постанови Верховної Ради України “Про попереднє схвалення проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” від 15 січня 1998 року відповідно до частини третьої статті 61 Закону України “Про Конституційний Суд України”.

Наявність висновку Конституційного Суду України про відповідність законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов’язковою умовою його розгляду Верховною Радою України на предмет попереднього схвалення. Ця правова позиція викладена також у пункті 2 Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року у справі щодо внесення змін до Конституції України. Проте матеріали стенограми пленарного засідання Верховної Ради України свідчать про здійснення Верховною Радою України попереднього схвалення не тільки за відсутності висновку Суду, але навіть без розгляду законопроекту у комітетах Верховної Ради України та обговорення на пленарному засіданні.

7. Стосовно Висновку Конституційного Суду України про можливість внесення змін до статті 98 Конституції України, то він мав бути негативним, оскільки проект Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” розглянуто з порушенням вимог розділу XIII Конституції України, які визначають порядок внесення змін до Конституції України. Відступивши в цій частині від “процедурних вимог” оцінки законопроекту, Суд разом з тим поставив за умову попереднє схвалення його з урахуванням Висновку.

Відсутність у Законі України “Про Конституційний Суд України” процедури надання висновку про відповідність законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України не звільняє Суд від обов’язку керуватися приписами статті 159 Конституції України не тільки щодо неможливості для Верховної Ради України попередньо схвалювати законопроект за відсутності висновку Суду, а й стосовно обов’язковості прийняття рішення Судом у разі порушення процедури розгляду законопроекту Верховною Радою України. Проте Суд ухилився від оцінки дій Верховної Ради України в цій частині, лише визнавши за необхідну умову попереднє схвалення законопроекту.

Отже, Конституційний Суд України фактично у мотивувальній частині свого Висновку визнав законопроект таким, що суперечить вимогам статті 159 Конституції України, ухилившись від прийняття відповідного рішення у резолютивній частині.

Внаслідок цього склалася суперечлива ситуація, за якої діють не визнаний неконституційним пункт 1 Постанови Верховної Ради України про попереднє схвалення законопроекту, який відкриває шлях до голосування за нього не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України на наступній черговій сесії Верховної Ради України, і Висновок Суду, який ставить умову попереднього схвалення проекту закону. Проте ні Конституція України, ні Закон України "Про Конституційний Суд України" не наділяють Суд правом надавати висновок щодо відповідності законопроекту Конституції України за умови вилучення певних слів чи вчинення будь-яких дій.

8. Специфіка здійснення судового конституційного контролю полягає в тому, що Конституційний Суд України не може виступати з компромісними рішеннями чи здійснювати узгоджувальні процедури.

Ні Конституція України, ні Закон України "Про Конституційний Суд України" не наділяють Суд повноваженнями вимагати від органу законодавчої влади по-іншому формулювати текст проекту закону, в тому числі у випадку незадовільного редагування. Це — компетенція Верховної Ради України.

Вирішуючи питання про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України не повинен бути консультативним органом. Він є єдиним органом конституційної юрисдикції і на підставі частини третьої статті 61 Закону України "Про Конституційний Суд України" мав визнати попереднє схвалення законопроекту неконституційним, давши негативний висновок на зазначене звернення.

Суддя Конституційного Суду України

В. Скомороха

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шаповала В.М.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
“Про внесення змін до статті 98 Конституції України”
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статті 98 Конституції України)**

В резолютивній частині Висновку Конституційного Суду України (далі — Висновок) зазначено: “Визнати таким, що не відповідає вимогам статті 157 Конституції України, положення проекту Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України”, згідно з яким парламентський контроль, що його від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, визначається як “вищий” (пункт 2).

Конституційний Суд України у даному випадку, на мою думку, фактично розширив сферу здійснюваного ним конституційного контролю, визначену в статті 159 Конституції України.

1. За змістом статті 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам її статей 157 і 158. Відповідно до частини першої статті 157 Конституції України не може бути змінена, якщо зміни, зокрема, передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Оцінюючи проект Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” на предмет його відповідності Конституції України, Конституційний Суд України встановив, що наділення Рахункової палати функцією “вищого” парламентського контролю за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках “ущемлює конституційний статус Верховної Ради України і суперечить вимогам статті 157 Конституції України” (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Водночас Конституційний Суд України констатував, що “громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України), в тому числі і в здійсненні контролю у фінансово-економічній сфері, як безпосередньо, так і через обраних до органів державної влади представників”. З цих положень нібито випливає висновок, що покладення на Рахункову палату зазначеної функції “означало б звуження змісту та обсягу закріпленого в статті 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами, обмеження здійснення цього права” (абзаци сьомий і дев'ятий пункту 2 мотивувальної частини Висновку).

Тим самим в основу формування положень Висновку покладено двоєдиний концептуальний підхід. За цим підходом, з одного боку, ущемлення конституційного статусу Верховної Ради України призводить до обмежень у здійсненні права громадян брати участь в управлінні державними справами, а з другого — це право може бути реалізовано громадянами як безпосередньо, так і через обраних до органів державної влади представників.

2. Надання Рахунковій палаті повноважень здійснювати “вищий” парламентський контроль у відповідній сфері об’єктивно було б алогічним. Це не обмежило б повноваження Верховної Ради України і не ущемило б її статусу, адже Рахункова палата здійснює контроль саме від імені парламенту. Проте запро-

вадження поняття “вищий парламентський контроль” було б недоцільним з позицій юридичної техніки, оскільки призвело б до термінологічної плутанини на рівні тексту Основного Закону. До того ж за певних обставин це зумовило б виникнення колізій між різними конституційними нормами. Наприклад, нова редакція статті 98 Конституції України визнавала б за Рахунковою палатою функцію “вищого” парламентського контролю, тоді як Верховна Рада України, згідно з пунктом 33 частини першої статті 85 Конституції України, здійснювала б просто “парламентський контроль”.

Якщо ж навіть припустити, що надання Рахунковій палаті функції “вищого” парламентського контролю ущемлює статус Верховної Ради України, то важко знайти аргументи, які підтвердили б, що таке “ущемлення” дійсно обмежує права громадян брати участь в управлінні державними справами.

3. Між статусом парламенту як колегіального представницького органу державної влади і правом громадянина брати участь в управлінні державними справами існує зв’язок. Однак він виявляється виключно у процесі формування цього органу шляхом виборів. Парламент здійснює свої повноваження, які можуть бути змінені (навіть обмежені) у конституційно визначений спосіб. При цьому ніяких обмежень прав і свобод людини і громадянина зміна обсягу повноважень парламенту не спричиняє. Інакше треба було б визнати, що внесення змін до Конституції України, пов’язаних з коригуванням повноважень парламенту, є неможливим, оскільки призводить до обмежень у здійсненні права громадянина брати участь в управлінні державними справами. Подібна абсолютизація цього права унеможливила б удосконалення змісту Конституції України.

4. Право громадян брати участь в управлінні державними справами закріплено у статті 38 Конституції України і в цілому відображає відповідні положення міжнародних актів з прав людини. Проте в цих актах зазначене право сформульовано дещо по-іншому. Зокрема, в Загальній декларації прав людини записано “Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників” (частина перша статті 21). У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права зазначено, що кожний громадянин має право “брати участь у веденні державних справ як безпосередньо так і за посередництвом вільно обраних представників” (пункт “а” статті 25).

Можна припустити, що Конституційний Суд України в мотивувальній частині Висновку витлумачив положення щодо конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами в дусі зазначених вище міжнародних актів як таке, що здійснюється і безпосередньо, і через обраних до органів державної влади представників. З таким тлумаченням треба в цілому погодитись зазначивши, що йдеться і про представників, обраних до органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є феноменом, що існує в державі і характеризує її загальну організацію. Права громадян на участь в управлінні окремими “муніципальними” справами Конституція України не визнає, що є цілком природним: вони об’єктивно є складовою “державних справ”. Останніми управляють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування. У відповідний спосіб участь в управлінні державними справами беруть громадяни.

5. Зафіксоване у статті 38 Конституції України право громадянина брати участь в управлінні державними справами може бути реалізоване лише через більш конкретні види прав, викладені у цій статті. Це — право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, права доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого само-

врядування. Саме так звичайно тлумачать відповідні положення міжнародних актів про права людини. Можна стверджувати, що гарантіями і водночас конкретними формами реалізації загального права громадянина брати участь в управлінні державними справами є інші права за змістом статті 38 Конституції України.

Безпосередня участь громадян в управлінні державними справами забезпечується через їх волевиявлення на виборах, референдумах, а також шляхом особистої участі в роботі органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Участь громадян в управлінні державними справами здійснюється також через представників, обраних ними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Сформульоване Конституційним Судом України в мотивувальній частині Висновку положення про право громадян брати участь у здійсненні контролю у фінансово-економічній сфері як безпосередньо, так і через обраних до органів державної влади представників, є юридично некоректним. Така участь можлива, зокрема, через діяльність народних депутатів України у процесі реалізації Верховною Радою України її відповідних повноважень, насамперед — передбачених у пункті 4 статті 85 Конституції України. Разом з тим відповідно до статті 74 Конституції України референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Тим самим Конституція України, по суті, не визнає права громадян брати участь у здійсненні контролю у фінансово-економічній сфері безпосередньо.

6. Мандат народного депутата України ґрунтується на певному взаємозв'язку волі депутата і виборців. Зміст мандата визначається не волею виборців, а юридичним режимом, встановленим Конституцією України і законами України щодо статусу народного депутата. Цей режим має загальний, а не персоніфікований характер. Вибори не передбачають якихось суб'єктивних, особистих відносин між обранцями і виборцями. Волевиявлення виборців обмежується лише вибором народних депутатів і не впливає на обсяг повноважень представників. Повноваження народних депутатів визначаються виключно Конституцією України і законами України. За своїми ознаками мандат (латиною — доручення) депутата як інститут конституційного права принципово відмінний від доручення за цивільним правом.

Тому можна дійти висновку, що зміни до Конституції України, які об'єктивно обмежуватимуть повноваження народних депутатів, не потягнуть за собою обмеження права громадян брати участь в управлінні державними справами через відповідних представників. До того ж ущемлення статусу Верховної Ради України, як це визнано у Висновку, не означає обмеження повноважень народних депутатів. За будь-яких умов Конституційний Суд України не висловився щодо такого обмеження.

7. На підставі викладеного можна стверджувати, що проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Конституційний Суд України здійснив, по суті, перевірку зазначеного проекту Закону України щодо його відповідності положенням Конституції України, в яких визначено повноваження Верховної Ради України, насамперед положенню пункту 4 статті 85 Конституції України. Така перевірка не передбачена статтею 159 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. Шаповал

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним зверненням
Національного банку України щодо офіційного тлумачення
положення частини першої статті 58 Конституції України
(справа про зворотну дію в часі законів
та інших нормативно-правових актів)**

м. К и ї в
9 лютого 1999 року

Справа № 1-7/99
№ 1-рп/99

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

Тимченка Івана Артемовича — головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича — суддя-доповідач,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мартиненка Петра Федоровича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

розглянув на пленарному засіданні у письмовому слуханні справу за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 42, 43 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне звернення Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність неоднозначного застосування положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів при застосуванні обласними управліннями Національного банку України Закону України "Про внесення змін до деяких декретів Кабінету Міністрів України з питань валютного регулювання" від 3 червня 1997 року № 295/97 ВР, яким скасовано обов'язковий продаж валютних надходжень і відповідальність юридичних осіб.

Заслухавши суддю-доповідача Вознюка В.Д. та дослідивши матеріали справи Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Суб'єкт права на конституційне звернення — Національний банк України — просить дати офіційне тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України, яке визначає, що закони та інші нормативно-правові акти мають зворотню дію в часі у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, і чи поширюється це положення на юридичних осіб.

Необхідність такого тлумачення обґрунтовується тим, що обласні управління Національного банку України неоднозначно застосовують положення Закону України "Про внесення змін до деяких декретів Кабінету Міністрів України з питань валютного регулювання", яким скасовано обов'язковий продаж валютних надходжень і відповідальність юридичних осіб (стаття 1 Закону). Зокрема, управління і далі накладають штрафи на юридичних осіб за несвоєчасний продаж надходжень в іноземній валюті, що мав місце до набрання чинності зазначеним вище Законом. Це, на думку суб'єкта права на конституційне звернення, суперечить законодавству, оскільки положення статті 58 Конституції України про зворотню дію законів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність, повинні поширюватись і на юридичних осіб.

Декретом Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" від 19 лютого 1993 року № 15-93 визначалося, що уповноважені банки зобов'язані продавати усі надходження на користь резидентів в іноземній валюті на міжбанківському валютному ринку України протягом п'яти днів з моменту зарахування таких надходжень на кореспондентські рахунки уповноважених банків (пункт 3 статті 4 Декрету). За невиконання цих обов'язків відповідно до абзацу п'ятого пункту 2 статті 16 цього Декрету передбачалось накладення штрафу в розмірі, що встановлювався Національним банком України. Ще одним Декретом Кабінету Міністрів України "Про тимчасовий порядок використання надходжень в іноземній валюті" від 19 лютого 1993 року № 16-93 передбачався обов'язковий продаж через уповноважені банки на міжбанківському валютному ринку України 50 відсотків надходжень в іноземній валюті на користь резидентів (стаття 1 Декрету).

Законом України "Про внесення змін до деяких декретів Кабінету Міністрів України з питань валютного регулювання" Декрет Кабінету Міністрів України "Про тимчасовий порядок використання надходжень в іноземній валюті" визнано таким, що втратив чинність (стаття 2 Закону). А до Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" було внесено зміни, зокрема скасовано обов'язковий продаж надходжень на користь резидентів в іноземній валюті через уповноважені банки на міжбанківському ринку України та відповідальність за невиконання цього обов'язку (стаття 1 Закону).

2. В регулюванні суспільних відносин застосовуються різні способи дії в часі нормативно-правових актів. Перехід від однієї форми регулювання суспільних відносин до іншої може здійснюватися, зокрема, негайно (безпосередня дія), шляхом перехідного періоду (ультраактивна форма) і шляхом зворотної дії (ретроактивна форма).

За загальновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце.

Дія нормативно-правових актів у часі раніше визначалась тільки в окремих законах України (стаття 6 Кримінального кодексу України, стаття 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення, стаття 3 Цивільного процесуаль-

ного кодексу України та інші). Конституція України, закріпивши частиною першою статті 58 положення щодо неприпустимості зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, водночас передбачає їх зворотню дію в часі у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність особи що є загально визнаним принципом права. Тобто щодо юридичної відповідальності застосовується новий закон чи інший нормативно-правовий акт, що пом'якшує або скасовує відповідальність особи за вчинене правопорушення під час дії нормативно-правового акта, яким визначались поняття правопорушення і відповідальність за нього.

Відповідальність можлива лише за наявності в законі чи іншому нормативно-правовому акті визначення правопорушення, за яке така юридична відповідальність особи передбачена, і яка може реалізовуватись у формі примусу зі сторони уповноваженого державою органу.

3. В Конституції України стаття 58 міститься у розділі II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина", в якому закріплені конституційні права, свободи і обов'язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії. Про це свідчить як назва цього розділу, так і системний аналіз змісту його статей та частини другою статті 3 Конституції України.

Положення окремих статей Конституції України, в яких насамперед визначається правовий статус церкви і релігійних організацій в Україні (стаття 35) політичних партій та громадських організацій (статті 36, 37), гарантують їм діяльність через реалізацію прав та свобод людини і громадянина, а саме – права на свободу віросповідання і світогляду, права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації.

Тому Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб.

Але це не означає, що цей конституційний принцип не може поширюватись на закони та інші нормативно-правові акти, які пом'якшують або скасовують відповідальність юридичних осіб. Проте надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті.

На підставі викладеного і відповідно до статей 147 та 150 Конституції України, статей 51, 63, 65 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Положення частини першої статті 58 Конституції України про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, треба розуміти так, що воно стосується людини і громадянина (фізичної особи).

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

3. Рішення підлягає опублікуванню у "Віснику Конституційного Суду України" та в інших офіційних виданнях України.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Козюбри М.І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням
Національного банку України щодо офіційного тлумачення
положення частини першої статті 58 Конституції України
(справа про зворотну дію в часі законів
та інших нормативно-правових актів)**

1. Рішення Конституційного Суду України у даній справі, згідно з яким положення частини першої статті 58 Конституції України про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, треба розуміти так, що воно стосується тільки фізичної особи, тобто людини і громадянина, на мою думку, є необґрунтованим.

Основним аргументом на користь такого рішення послужило те, що стаття 58 розташована у розділі II Конституції України "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина", сама назва якого, нібито, свідчить про те, що його положення стосуються тільки людини і громадянина, тобто фізичної особи. Я вважаю цей аргумент непереконливим.

2. На відміну від конституцій деяких держав (наприклад, Словенії), які закріплюють правило незворотності дії законів та інших нормативних актів у часі у спеціальних розділах, присвячених порядку набуття ними чинності та іншим питанням конституційної законності, Конституція України дійсно фіксує зазначене правило у розділі "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина". Причому, в цьому розділі немає застереження з приводу того, що закріплені в ньому права, свободи та обов'язки поширюються і на юридичних осіб, якщо вони можуть бути до них застосовані, як це зроблено у конституціях ФРН, Швейцарії, Естонії та деяких інших держав. Проте відсутність такого застереження ще не дає підстав для висновку, що правило незворотності дії законів та інших нормативно-правових актів у часі стосується виключно фізичних осіб.

3. Правило "закон зворотної сили не має" (*lex ad praeteriam non valet*), сформульоване ще давньоримськими юристами, нині визнано всім цивілізованим світом, незалежно навіть від того, закріплене воно в конституції чи ні. Це правило фактично стало правовою аксіомою. Тим більше це стосується держав, у конституціях яких фіксується їх неухильне прагнення слідувати надбанням цивілізації — принципам правової держави, верховенства права тощо. Саме до таких держав належить і Україна (статті 1, 8 Конституції України).

Згідно із зазначеним вище правилом дія закону чи іншого нормативно-правового акта поширюється тільки на ті відносини, які виникли після набуття ним чинності. Це є однією з найважливіших гарантій правової стабільності, впевненості суб'єктів права в тому, що їх правове становище не погіршиться з прийняттям нового закону чи іншого нормативного акта, а також необхідною умовою довіри до держави і права. Ніяких винятків щодо певних категорій суб'єктів права, зокрема юридичних осіб, це правило не передбачає. В цьому відношенні воно є універсальним.

4. На відміну від фізичних осіб, юридичні особи не є живими істотами, а тому не мають природної волі. Проте це не означає, що на цій підставі юридичні особи як суб'єкти права мають протиставлятися фізичним особам. Юридичні особи як колективні утворення втілюють об'єднану людську волю, причому діє

вона в певному напрямі, зумовленому метою створення юридичної особи. Саме завдяки наявності у юридичної особи об'єднаної, колективної волі за нею визнається можливість бути суб'єктом права, мати так звану спеціальну (цільову) правоздатність і дієздатність.

Зрозуміло, що як суб'єкт права юридична особа може бути носієм далеко не всіх прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, закріплених у розділі II Конституції України, а тільки тих з них, які узгоджуються із загальними цілями юридичних осіб та суттю таких прав, свобод і обов'язків.

5. Обмеження кола суб'єктів права, на яких поширюється правило частини першої статті 58 Конституції України, виключно фізичними особами не впливає, на мій погляд, і з системного аналізу Конституції України, на який є посилання в мотивувальній частині Рішення.

Обгрунтовуючи це обмеження аналізом змісту розділу II Конституції України, що, безумовно, необхідно, та частини другої статті 3 Конституції України, яка, на мою думку, не має прямого відношення до даної справи, Конституційний Суд України не взяв до уваги положення інших розділів Конституції України, без урахування яких її системний аналіз є неповним. Йдеться, насамперед, про конституційний принцип рівності всіх суб'єктів права перед законом (статті 13, 129 Конституції України та інші), який означає пред'явлення до всіх них однакових вимог та відсутність у будь-кого з них привілеїв. Офіційне тлумачення Конституційним Судом України частини першої статті 58 Конституції України не узгоджується з цим принципом, оскільки ставить фізичних осіб — суб'єктів права (зокрема права власності, яке є одним з основних як для фізичних, так і юридичних осіб) у привілейоване становище порівняно з юридичними особами.

6. Більш глибокому з'ясуванню питання, яке є предметом даного конституційного провадження, сприяло б, на мою думку, застосування Конституційним Судом України не тільки систематичного, а й історичного способу тлумачення.

Як свідчить історичний аналіз, загальне правило "закон зворотної сили не має", незважаючи на багатомісячне існування, залишилось практично без змін. Проте виняток з цього правила в процесі історичного розвитку зазнав істотної еволюції. Протягом століть він стосувався виключно кримінального закону за умови, що він скасовував або пом'якшував покарання за злочин. Оскільки його суб'єктом визнається, як правило, фізична особа, то цілком логічно, що цей виняток пов'язувався з правами та свободами людини і громадянина. В такому традиційному вигляді його закріплено і в міжнародно-правових документах, присвячених правам людини, зокрема у статті 15 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року.

Конституція України, традиційно прив'язавши правило незворотності дії законів та інших нормативно-правових актів у часі до прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, як і чимало конституцій інших держав, пішла далі міжнародно-правових документів, присвячених даному питанню. Вона поширила виняток із загального правила не тільки на закони та інші нормативно-правові акти, які пом'якшують або скасовують покарання за злочин, а й загалом на всі види юридичної відповідальності. Це цілком відповідає сучасній європейській юридичній практиці, зокрема практиці Європейського суду з прав людини, який, до речі, незважаючи на свою назву, розглядає справи за скаргами як фізичних, так і юридичних осіб.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Савенка М.Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням
Національного банку України щодо офіційного тлумачення
положення частини першої статті 58 Конституції України
(справа про зворотну дію в часі законів
та інших нормативно-правових актів)**

Відповідно до статті 64 Закону України "Про Конституційний Суд України" викладаю окрему думку, оскільки не згоден з Рішенням Конституційного Суду України у даній справі, згідно з яким положення частини першої статті 58 Конституції України про те, що закони та інші нормативно-правові акти мають зворотну дію в часі у випадках, коли вони пом'якшують чи скасовують відповідальність особи, стосується лише людини та громадянина, тобто фізичної особи.

Мотивуючи своє Рішення, Конституційний Суд України виходив з назви розділу II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України, в якому розміщена стаття 58, та аналізу змісту статей цього розділу, які визначають права і свободи саме людини і громадянина (фізичної особи), а не юридичної особи.

Для обґрунтування прийнятого Рішення Суд використав в основному спосіб тлумачення, який передбачає необхідність дослідження таких властивостей правових норм, як їх системність.

Якщо ретельно дослідити системність норм розділу II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України, то не можна дійти висновку, що всі вони стосуються виключно людини і громадянина, тобто фізичної особи. Зокрема, в частині третьої статті 35 Конституції України зазначено, що церква і релігійні організації відокремлені від держави, а школа — від церкви, а у статтях 36 і 37 Основного Закону визначаються умови і мета діяльності політичних партій та громадських організацій, встановлюється рівність усіх об'єднань громадян перед законом. Безперечно, церква, релігійні організації, школи, політичні партії, професійні спілки, об'єднання громадян не є фізичними особами, хоча положення про них також містяться у розділі II.

Стаття 42 Конституції України, яка також міститься в цьому розділі, встановлює, що кожен має право займатися підприємницькою діяльністю, яка не заборонена законом, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, що зловживання монополією становить на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція не допускаються.

Підприємницька діяльність може здійснюватися як окремою людиною, так і шляхом створення юридичної особи. Положення статті 42 Конституції України, які стосуються обмеження монополізму та захисту конкуренції, поширюються на всіх суб'єктів підприємницької діяльності — як фізичних, так і юридичних осіб. Більше того, ці положення Основного Закону переважно стосуються саме юридичних осіб, оскільки практика свідчить, що індивідуальний підприємець фактично неспроможний створити монополію чи неправомірно обмежувати конкуренцію.

Виходячи з цього висновки Конституційного Суду України, що норми розділу II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України стосуються виключно прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, є недостатньо переконливими.

2. Конституційний Суд України поряд з систематичним мав застосувати й інші способи тлумачення: граматичний, логічний, функціональний. Зокрема, Суд повинен був ретельно з'ясувати, яку ж функцію виконує стаття 58 Конституції України, тобто визначити предмет її регулювання, і вже з урахуванням результатів такого дослідження визначити коло осіб, на яких поширюється її дія.

Судом правильно встановлено, що у статті 58 Конституції України закріплено один із загальновизнаних принципів права — принцип негайної дії норми права у часі, тобто вона є нормою-принципом. Обсяг дії норми-принципу порівняно із звичайною нормою набагато ширший, оскільки вона не регулює конкретні суспільні відносини, а встановлює загальне, основоположне правило для всіх чи певного кола правовідносин. Частина перша статті 58 Конституції України встановлює принцип дії законів та інших нормативно-правових актів у часі, який має застосовуватися щодо будь-яких законів чи інших нормативно-правових актів. Дія зазначеного принципу обмежена лише випадками, коли закони та інші нормативно-правові акти пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Інших обмежень стаття 58 Конституції України не передбачає.

Таким чином, предметом регулювання названої норми є дія норми права у часі, а не коло суб'єктів права.

Визнавши, що частина перша статті 58 Конституції України стосується лише людини і громадянина, Конституційний Суд України встановив не передбачене цією статтею правило щодо кола суб'єктів права, на яких поширюється дія цієї норми, тобто фактично змінив визначений нею предмет регулювання.

3. Висновок Суду щодо поширення положення частини першої статті 58 Конституції України "лише на людину і громадянина" також не впливає із змісту даної норми, оскільки вона не визначає коло суб'єктів, на яких поширюється встановлене нею правило. Під поняттям "особа" в контексті цієї норми не можна розуміти лише фізичних осіб. Закони та інші нормативно-правові акти регулюють широке коло суспільних відносин, суб'єктами права яких є і фізичні, і юридичні особи. В теорії права та юридичній науці юридичні особи визнаються такими ж суб'єктами права, як і фізичні особи.

Особливо це стосується суб'єктів цивільно-правових відносин. Цивільно-правові відносини — це врегульовані нормами права майнові та особисті немайнові відносини між юридично рівними учасниками, які є носіями суб'єктивних цивільних прав і обов'язків, що виникають, змінюються, припиняються на підставі юридичних фактів і забезпечуються можливістю застосування засобів державного примусу. Суб'єктами цивільно-правових відносин є не лише фізичні, а й юридичні особи, тобто організації, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав, нести обов'язки, бути позивачами і відповідачами в суді.

Згідно з частиною четвертою статті 13 Конституції України, яка залишилась поза увагою Суду, усі суб'єкти права власності є рівними перед законом. Юридичні особи також є суб'єктами права власності, а отже, як власники юридичні і фізичні особи є рівноправними.

Таким чином, термін "особа" в частині першій статті 58 Конституції України охоплює всіх суб'єктів правовідносин — людину, громадянина, юридичну особу.

4. У конституційному поданні Національним банком України порушено питання про невизначеність терміна "відповідальність", що застосовується в частині першій статті 58 Конституції України. Зокрема, цим терміном охоплюється будь-яка юридична відповідальність чи лише якісь окремі її види. Це питання Судом належно не досліджено, хоча воно впливає на прийняття рішення.

За змістом названої норми термін "відповідальність" необхідно розуміти як встановлені законом та іншими нормативно-правовими актами санкції. Санкція — це заходи відповідальності, що застосовуються державою за порушення передбачених нормою права зобов'язань і вимог, а також з метою захисту інтересів суспільства і держави, прав і свобод людини та організацій (тобто юридичних осіб), правопорядку.

В теорії права санкції за способом, яким вони забезпечують охорону правопорядку, поділяються на два види: правовідновні санкції, спрямовані на усунення безпосередньої шкоди, завданої правопорядку (поновлення порушених прав, примусове виконання обов'язків, усунення протиправного стану тощо), і штрафні, каральні санкції, спрямовані на попередження правопорушень (кримінальних, адміністративних, дисциплінарних тощо). Застосування санкцій до правопорушника є юридичною відповідальністю, яка за змістом поділяється на два основних види: правозастосовну і штрафну. У нормі, про тлумачення якої заявлено клопотання, не вказано певний вид відповідальності, що дає підстави для висновку, що термін "відповідальність" у частині першій статті 58 Конституції України вживається у значенні юридичної відповідальності будь-якого виду.

З урахуванням наведеного вважаю, що більш правильним у Рішенні Суду було б дати таке офіційне тлумачення: "Положення частини першої статті 58 Конституції України, зокрема термін "відповідальність", необхідно розуміти так, що ним охоплюються всі види юридичної відповідальності, незалежно від того, хто є суб'єктом права".

Суддя Конституційного Суду України

М. Савенко

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Є.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням
Національного банку України щодо офіційного тлумачення
положення частини першої статті 58 Конституції України
(справа про зворотну дію в часі законів
та інших нормативно-правових актів)**

Суб'єкт права на конституційне звернення — Національний банк України — просив дати офіційне тлумачення положень частини першої статті 58 Конституції України, якими визначається дія законів та інших нормативно-правових актів у часі, зокрема випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність, та запитував, чи поширюється це положення на юридичних осіб.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини першої статті 58 Конституції України щодо зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів стосуються лише фізичної особи, тобто людини і громадянина.

З викладеним трактуванням приписів частини першої статті 58 Конституції України не можна погодитися виходячи з наступного.

1. Юридична особа — це колективне утворення, певним чином організований колектив людей (організація)¹. Тому вважаю, що Суд мав інтерпретувати статтю 58 Конституції України щодо поширення її положень також на юридичних осіб, оскільки до них можуть застосовуватися основні права, передбачені розділом II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України.

2. Помилка Конституційного Суду України, на мій погляд, полягає в текстуальному слідуванні визначення сфери дії через назву розділу Конституції України.

Проте ні в кого не виникає сумніву в тому, що, наприклад, Вища рада юстиції не здійснює правосуддя, хоча основи її статусу та повноваження виписано в розділі VIII "Правосуддя" (стаття 131 Конституції України).

Наступною помилкою є відсутність системного підходу до оцінки положень Конституції України як цілісного нормативного акта, ігнорування конституційної шкали цінностей, на вершині якої стоїть людина, її права та свободи. Функціонування юридичних осіб безпосередньо пов'язано із становищем фізичних осіб, тому приписи розділу II треба тлумачити у поєднанні з положеннями розділу I, зокрема статтями 1, 3 Конституції України та ін. Наприклад, за Конституцією України право власності передбачає власність Українського народу (стаття 13 розділу I), державну та комунальну власність, приватну власність (стаття 41 розділу II). Право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14).

Кабінет Міністрів України забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності, здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Він же вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (стаття 116 розділу VI). Управління майном, що є в комунальній власності, здійснюють територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування (стаття 143 розділу XI).

3. Принциповим є положення статті 42 Конституції України, яка поряд з державним господарюванням передбачила право кожного (тобто фізичних і

¹ Див.: Цивільне право / За редакцією проф. О.А. Підпригори та Д.В. Бобрової — К., 1995. — С. 77.

юридичних осіб) на будь-яку підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Відповідно до статті 2 Закону України "Про підприємництво" від 7 лютого 1991 року суб'єктами підприємницької діяльності є юридичні та фізичні особи. Стаття 67 Конституції України зобов'язує кожного сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Згідно зі статтею 1 (пункт 1.2) Закону України "Про податок на додану вартість" від 3 квітня 1997 року платниками податку (особами) є суб'єкти підприємницької діяльності, в тому числі підприємство з іноземними інвестиціями; інша юридична особа, що не є суб'єктом підприємницької діяльності; фізична особа (громадянин, іноземний громадянин та особа без громадянства), яка здійснює діяльність, віднесена до підприємницької згідно із законодавством. Відповідно до статті 3 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" від 16 квітня 1991 року суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності є як фізичні, так і юридичні особи. За загальним правилом закони, які встановлюють нові податки або погіршують становище платників податків, зворотної дії не мають.

4. Відповідно до частини третьої статті 57 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є нечинними.

За змістом статей 35, 36, 37 та інших Конституції України громадяни мають право на створення релігійних, громадських, політичних об'єднань — юридичних осіб, які утворюються для реалізації і захисту конституційних прав громадян та задоволення економічних, політичних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Отже, положення розділу II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України стосуються не лише фізичних, а й створених ними юридичних осіб.

5. Зважаючи на конституційний припис про рівність перед законом усіх суб'єктів права власності (частина четверта статті 13), не можна тлумачити положення статті 58 Конституції України як таке, що стосується лише фізичних осіб, оскільки держава забезпечує захист усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Конституційна норма щодо прав, свобод та обов'язків людини і громадянина не може не діяти стосовно людей, які створили юридичну особу. Скасування відповідальності означає повну її відміну, в тому числі й для юридичних осіб.

Стаття 41 Конституції України закріпила положення, за яким ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Принцип рівності закріплено у статті 3 Закону України "Про систему оподаткування" в редакції від 18 лютого 1997 року, якою встановлено рівність, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, забезпечення однакового підходу до суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб, включаючи нерезидентів) при визначенні обов'язків щодо сплати податків і зборів.

Функціонування юридичних осіб безпосередньо пов'язано із становищем фізичних осіб, тому основні права та свободи людини і громадянина, викладені у розділі II Конституції України, поширюються, з урахуванням їх змісту, також і на юридичних осіб.

6. Саме так вирішено це питання у конституціях деяких зарубіжних держав. Зокрема, частина друга статті 9 Конституції Естонської Республіки зафіксувала положення, за яким зазначені в Основному Законі права, свободи та обов'язки поширюються на юридичних осіб, оскільки це узгоджується із загальними цілями юридичних осіб та суттю таких прав, свобод і обов'язків.

Такі положення містяться в Конституції Грузії (стаття 45) та в Основному Законі ФРН (стаття 19) тощо.

7. Визначальним є також застосування конституцієдавцем у статті 58 Конституції України терміна "відповідальність особи". Застосування в Законі України

“Про податок на додану вартість” терміна “особа” стосовно юридичних і фізичних осіб (пункт 1.2 статті 1) дає підстави припустити, що саме в такому розумінні його вжито у згаданій статті Конституції України.

На користь такого висновку свідчить також використання займенника “ніхто” в частині другій статті 58 Конституції України. Тобто конституцієдавець, не визначивши суб’єкта через термін “людина і громадянин”, “кожен” тощо, поширив дію цієї норми на юридичних та фізичних осіб.

Щодо терміна “відповідальність”, то його, безумовно, вжито не лише в розумінні кримінальної відповідальності. Положення статті 6 Кримінального кодексу України щодо дії кримінального закону в часі викладено з використанням терміна “караність”: “Закон, що усуває караність діяння або пом’якшує покарання, має зворотну силу”.

8. Правило про дію закону в часі є загальним для різних галузей права. Зокрема, стаття 7 Митного кодексу України передбачає необхідність опублікування митних правил не пізніше як за сорок п’ять днів до дати набрання ними чинності. Якщо такі правила будуть опубліковані невчасно, датою набрання чинності вважатиметься сорок шостий день з моменту офіційної публікації. Вимоги щодо декларування товарів та інших предметів є загальними для юридичних і фізичних осіб, оскільки згідно зі статтею 15 Митного кодексу України під “декларантом” мається на увазі юридична та фізична особа, яка здійснює декларування товарів або інших предметів.

9. Приписи статті 58 Конституції України, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи, і що ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення, є загальними для різних галузей права виходячи з того, що названа стаття є нормою-принципом і містить загальне правило стосовно всіх видів юридичної відповідальності. Вона проголошує основні засади, які є універсальними, імперативними та загальнозначимими.

Стверджувати зворотне, отже, ігнорувати положення статті 42 Конституції України щодо права кожного на підприємницьку діяльність (яка здійснюється громадянами безпосередньо або через створену ними юридичну особу), а також статтю 42 Закону України “Про Конституційний Суд України” щодо можливості звернення до Суду юридичної особи за захистом своїх прав, бо Конституція України не містить прямого припису про права юридичної особи. Тому статтю 58 необхідно тлумачити в системному зв’язку з положеннями інших розділів Конституції України, а також з позицією органу законодавчої влади з цього питання, викладеною в інших нормативних актах.

10. Долучені до справи копії листів науковців Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого та Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України свідчать про однозначність тлумачення статті 58 Конституції України щодо поширення її положень як на фізичних, так і на юридичних осіб. Обмежувальне тлумачення статті 58 як норми, що поширюється лише на фізичних осіб, є ущемленням прав особи на здійснення підприємницької діяльності у випадку створення юридичної особи. Таку думку поділяв П.М. Рабінович: “...Встановлене в коментованому приписі правило стосується дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, адресатами яких є не тільки фізичні особи (громадяни, іноземці та ін.), а й будь-які інші суб’єкти права (зокрема колективні юридичні особи)”¹.

¹ Див.: Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України: до інтерпретації вихідних конституційних положень. — Харків, 1997. — С. 44.

У Рішенні від 13 травня 1997 року у справі щодо несумісності депутатського мандата Конституційний Суд України визнав поширення принципу незворотності дії в часі також і на Конституцію України (пункт 5 мотивувальної частини).

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

Проте, як вбачається з матеріалів справи, Національний банк України (далі — НБУ) цих вимог до конституційного звернення не дотримався. Метою конституційного звернення, відповідно до статті 42 згаданого Закону, є забезпечення реалізації чи захисту прав юридичної особи. Але у зверненні не наведено жодного аргументу щодо порушення чи загрози такого порушення прав НБУ як юридичної особи і суб'єкта права на конституційне звернення.

Також відсутні посилання на наявність неоднозначного застосування положень статті 58 Конституції України або Закону України "Про внесення змін до деяких декретів Кабінету Міністрів України з питань валютного регулювання" від 3 червня 1997 року судами України чи іншими органами державної влади.

Суть звернення зводиться до того, що тлумачення статті 58 Конституції України необхідне "з метою вирішення питання щодо незастосування до уповноважених банків санкцій за несвоєчасний продаж надходжень в іноземній валюті, а також враховуючи, що подальше удосконалення чинного законодавства України може викликати аналогічні проблеми як у НБУ, так і в інших державних органів при застосуванні законодавства про відповідальність юридичних осіб".

Долучені до справи протоколи про "порушення правил валютного законодавства" свідчать про однозначне розуміння правозастосовувачами його змісту.

Отже, у зверненні фактично йдеться про необхідність дати консультацію щодо застосування норми матеріального права на підставі дослідження фактичних обставин справи у контексті статті 58 Конституції України при вирішенні конкретних справ. Проте вирішення цього питання не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Крім того, Голова Правління Національного банку України не має права звертатися до Конституційного Суду України з відповідним клопотанням.

Відповідно до статті 10 Закону України "Про банки і банківську діяльність" та статті 19 Статуту Національного банку України керівним органом НБУ є його Правління. Тому право на конституційне звернення з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України належить Правлінню НБУ як керівному колегіальному органу юридичної особи. З матеріалів конституційного звернення, яке надійшло до Конституційного Суду України, не впливає факт розгляду на засіданні Правління НБУ питання про необхідність офіційного тлумачення Судом зазначеної норми Конституції України.

За таких обставин відповідно до пунктів 1, 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" провадження у справі підлягало закриттю.

Суддя Конституційного Суду України

В. Скомороха

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів
на житлово-комунальні послуги
та послуги громадського транспорту,
що надаються громадянам України”
(справа про комунальні послуги)**

м. Київ
2 березня 1999 року
№ 2-рп/99

Справа № 1-18/99

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Тимченка Івана Артемовича — головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича — суддя-доповідач,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мартиненка Петра Федоровича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича — суддя-доповідач,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Носове Владислава Васильовича — Представника Президента України в Конституційному Суді України та Кальника Віктора Мартиновича — першого заступника Міністра економіки України, Котка Василя Григоровича — заступника Міністра фінансів України, представників Верховної Ради України Стояна Олександра Миколайовича — народного депутата України, голови підкомітету Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці і Селіванова Анатолія Олександровича — завідувача відділу зв'язків з органами правосуддя Секретаріату Верховної Ради України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” від 23 липня 1998 року № 51-XIV.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39 і 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне подання Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України".

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71 і 75 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність спору стосовно конституційних повноважень Верховної Ради України щодо прийняття названого Закону.

Заслухавши суддів-доповідачів Козюбру М.І. та Яценка С.С., пояснення Носова В.В., Кальника В.М., Котка В. Г., Стояна О.М., Селіванова А.О. й дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. 23 липня 1998 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України", частиною першою статті 1 якого тимчасово, до погашення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат, заборонила підвищення цін і тарифів на вказані послуги. У частині другій статті 1 цього Закону констатується, що житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту оплачуються громадянами України за цінами і тарифами, встановленими відповідно Кабінетом Міністрів України, Національною комісією з питань регулювання електроенергетики України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, станом на 1 червня 1998 року.

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що, прийнявши рішення про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, Верховна Рада України вийшла за межі своєї компетенції, визначеної Конституцією України (статті 85, 92), і перебрала на себе повноваження, які Конституція України поклала на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Цим самим Верховна Рада України, на думку суб'єкта права на конституційне подання, порушила частину першу статті 6 Конституції України, яка закріплює принцип поділу влади в Україні.

У зв'язку з цим у конституційному поданні порушується питання про невідповідність Конституції України Закону України від 23 липня 1998 року.

Заперечуючи проти аргументів, наведених у конституційному поданні, Голова Верховної Ради України в письмовому поясненні Конституційному Суду України та представники Верховної Ради України в процесі розгляду справи на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України зазначили, що оспорюваний Закон прийнято Верховною Радою України в межах її повноважень, передбачених, зокрема, пунктом 3 частини першої статті 85 та пунктами 1 і 6 частини першої статті 92 Конституції України.

2. Стаття 6 Конституції України, закріплюючи одну з найважливіших засад правової держави — принцип поділу влади, одночасно визначає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Ця вимога проводиться також у частині другій статті 19 Конституції України, яка зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до статті 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. До її найголовніших і, по суті, виключних повноважень належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Стаття 92 Конституції України закріплює перелік найважливіших питань, які визначаються або встановлюються виключно законами. Це цілком відповідає принципу пріоритетності закону в системі нормативно-правових актів України.

Законами України можуть регулюватися також інші питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Це впливає з частини другої статті 85 Конституції України, яка встановлює, що Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Згідно з пунктом 5 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить "визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики". Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої і зовнішньої політики — це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України.

Цінова політика, тобто стратегія держави щодо встановлення і зміни цін, є однією із складових частин внутрішньої економічної і соціальної політики держави. Конституційне повноваження Верховної Ради України на визначення засад цієї політики реалізоване нею, зокрема, у Законі України "Про ціни і ціноутворення", який сформулював основні принципи встановлення і застосування цін і тарифів та організації контролю за їх дотриманням на території України.

Відповідно до статті 3 цього Закону політика ціноутворення в Україні спрямована, зокрема, на забезпечення:

- рівних економічних умов і стимулів для розвитку всіх форм власності;
- збалансованого ринку засобів виробництва, товарів і послуг;
- розширення сфери застосування вільних цін;
- створення необхідних економічних гарантій для виробників;
- орієнтації цін внутрішнього ринку на рівень світового ринку;
- соціальних гарантій в першу чергу для низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, включаючи систему компенсаційних виплат у зв'язку із зростанням цін і тарифів, та ін.

Незважаючи на те, що названий Закон було прийнято 3 грудня 1990 року, тобто до ухвалення чинної Конституції України, визначені ним засади політики ціноутворення не суперечать її положенням. Про це свідчить, зокрема, той факт, що Верховна Рада України, вносячи зміни до деяких статей Закону України "Про ціни і ціноутворення", вже після набуття чинності Конституцією України (законами України від 18 листопада 1997 року та від 5 березня 1998 року) не змінила основних принципів політики ціноутворення, визначених статтею 3 цього Закону.

Згідно зі статтею 4 Закону України "Про ціни і ціноутворення" забезпечення здійснення державної політики цін, визначення переліку продукції, товарів і послуг, державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи на які затверджуються відповідними органами виконавчої влади, визначення повноважень органів виконавчої влади в галузі встановлення і застосування цін (тарифів), а також по контролю за цінами (тарифами) покладено на Кабінет Міністрів України. Ці повноваження

Кабінету Міністрів України у сфері ціноутворення відповідають пункту 3 статті 116 Конституції України, відповідно до якого Кабінет Міністрів України "забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики". Забезпечення проведення цінової політики Кабінетом Міністрів України означає реалізацію ним визначених названим Законом України основних начал встановлення і застосування цін і тарифів, що логічно включає регулювання цін (тарифів), а також контроль за ними.

Крім Кабінету Міністрів України, регулювання цін і тарифів здійснюють також інші органи, зокрема Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 28 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлення тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг віднесено до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, що цілком узгоджується зі статтею 143 Конституції України, яка визначає повноваження територіальних громад та їх органів. Із Конституції України (статті 137, 138) випливає також відповідне повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" спрямований на безпосереднє регулювання цін і тарифів, причому лише в окремих сферах, без врахування стратегічних напрямів ціноутворення, визначених у Законі України "Про ціни і ціноутворення", зокрема такого з них, як забезпечення збалансованого ринку засобів виробництва, товарів і послуг.

Не можна визнати переконалим також посилення представників Верховної Ради України на те, що оспорюваний Закон прийнято Верховною Радою України в межах її повноважень, передбачених пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України.

Згідно з пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи соціального захисту. Здійснення в цілому політики соціального захисту не належить до виключних повноважень Верховної Ради України. Як і політика ціноутворення, політика соціального захисту є складовою частиною внутрішньої соціальної політики держави, і забезпечення її проведення, відповідно до пункту 3 статті 116 Конституції України, здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, приймаючи Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України", Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, визначених Конституцією України, і втрутилась у повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, чим порушила статті 6 і 19 Конституції України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 70, 75 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

вирішив:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" від 23 липня 1998 року.

2. Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" втрачає чинність з дня ухвалення цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційними поданнями
Вищого арбітражного суду України
та Генеральної прокуратури України
щодо офіційного тлумачення положень статті 2
Арбітражного процесуального кодексу України
(справа про представництво прокуратурою України
інтересів держави в арбітражному суді)**

м. К и ї в
8 квітня 1999 року
№ 3-рп/99

Справа № 1-1/99

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Тимченка Івана Артемовича — головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича — суддя-доповідач,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мартиненка Петра Федоровича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

за участю уповноважених за дорученням суб'єктів права на конституційне подання Джуня В'ячеслава Васильовича — судді Вищого арбітражного суду України, Кравченка Олексія Васильовича — заступника начальника цивільно-судового управління Генеральної прокуратури України, Кулика Віктора Дмитровича — виконуючого обов'язки начальника арбітражно-судового відділу Генеральної прокуратури України, залучених до участі у розгляді даної справи від Президента України Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; від Верховної Ради України Селіванова Анатолія Олександровича — завідувача відділу зв'язків з органами правосуддя Секретаріату Верховної Ради України, Рудюк Ніни Семенівни — заступника завідувача відділу зв'язків з органами правосуддя Секретаріату Верховної Ради України; від Кабінету Міністрів України Пасенюка Олександра Михайловича — заступника Міністра юстиції України; від Генеральної прокуратури України Вернидубова Івана Васильовича — заступника Генерального прокурора України; спеціаліста Шевченко Ярославни Миколаївни — доктора юридичних наук, професора,

розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 41 Закону України "Про Конституційний Суд України" стали конституційні подання Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" є практична необхідність у з'ясуванні положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України у зв'язку з їх неоднозначним розумінням і застосуванням Вищим арбітражним судом України та органами прокуратури України.

Заслухавши суддю-доповідача Костицького М.В., пояснення Джуня В.В., Вернидубова І.В., Кравченка О.В., Шевченко Я.М., Кулика В.Д., Носова В.В., Селіванова А.О., Пасенюка О.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Вищий арбітражний суд України та Генеральна прокуратура України звернулися до Конституційного Суду України із конституційними поданнями щодо роз'яснення положень абзацу четвертого частини першої статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України, в яких йдеться про те, що арбітражний суд порушує справи за позовними заявами "прокурорів та їх заступників, які звертаються до арбітражного суду в інтересах держави", та частини другої зазначеної статті, яка стосується органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Відповідно до статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України від 6 листопада 1991 року прокурори користувалися правом звернення з позовними заявами до арбітражного суду в інтересах державних органів, державних підприємств і організацій. Стаття 2 цього Кодексу в редакції Закону України "Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України" від 13 травня 1997 року встановила, що арбітражний суд порушує справи за позовними заявами прокурорів та їх заступників, які звертаються до арбітражного суду в інтересах держави. Тим самим положення статті 2 були приведені у відповідність до статті 121 Конституції України, згідно з якою на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

2. Вищий арбітражний суд України посилається на те, що і після набуття чинності Законом України "Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України" від 13 травня 1997 року органи прокуратури продовжують звертатися з позовними заявами в інтересах державних підприємств і господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді з огляду на необхідність забезпечення інтересів держави. Проте, на його думку, інтереси держави не можна ототожнювати з майновими інтересами зазначених суб'єктів господарювання. Державу мають представляти уповноважені нею державні органи, наприклад Фонд державного майна України, податкові адміністрації, міністерства.

Генеральна прокуратура України стверджує, що існуюча практика розгляду позовів прокурорів арбітражними судами звужує закріплене статтею 121 Конституції України поняття "інтереси держави", оскільки останні ототожнюють їх лише з майновими інтересами держави. Прокуратура України поширює це поняття і на інтереси в економічній, політичній, соціальній та інших сферах, що дає право її органам на широке представництво інтересів держави в арбітражних судах. Крім того, Генеральна прокуратура України просить дати офіційне тлума-

чення понять "інтереси держави", "представництво прокурора в суді", "орган, уповноважений державою" та "відповідні функції у спірних відносинах".

3. У контексті пункту 2 статті 121 Конституції України аналіз положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України свідчить, що частина перша цієї статті визначає коло осіб, в тому числі прокурорів та їх заступників, за позовними заявами яких арбітражний суд порушує справи, а частина друга встановлює вимоги до змісту позовної заяви, зокрема зазначення в ній органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Для вирішення справи суттєвим вбачається з'ясування поняття "інтереси держави". У процесі дослідження встановлено, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо.

4. Відповідно до пункту 2 статті 121 Конституції України на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Такі випадки передбачені статтею 33 Закону України "Про прокуратуру" та статтею 29 Кримінально-процесуального кодексу України (пред'явлення цивільного позову в інтересах держави або громадянина про відшкодування збитків, заподіяних злочином), частиною четвертою статті 136 Кодексу законів про працю України (звернення до суду із заявою про стягнення заподіяної матеріальної шкоди з керівників підприємств, установ та організацій), статтею 13 Цивільного процесуального кодексу України (здійснення в суді захисту прав і законних інтересів громадян, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть захистити свої права), статтями 70, 71, 75, 76, 119, 121, 125, 153 Кодексу про шлюб та сім'ю України, статтею 2 Арбітражного процесуального кодексу України (порушення справ за позовними заявами прокурорів та їх заступників, які звертаються до арбітражного суду в інтересах держави) тощо.

Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств.

Із врахуванням того, що "інтереси держави" є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

5. Частина друга статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України містить поняття "орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах". З огляду на це його необхідно тлумачити саме у такій редакції, а не відокремлювати поняття "орган, уповноважений державою" і "відповідні функції у спірних відносинах", як це просить зробити Генеральна прокуратура України.

Поняття "орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах" означає орган, на який державою покладено обов'язок щодо

здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави. Таким органом, відповідно до статей 6, 7, 13 та 143 Конституції України, може виступати орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади.

Орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах, фактично є позивачем у справах, порушених за позовною заявою прокурора, і на підставі частини першої статті 21 Арбітражного процесуального кодексу України є стороною в арбітражному процесі. Цей орган вчиняє процесуальні дії (відповідні функції) згідно зі статтею 22 Арбітражного процесуального кодексу України.

6. Представництво прокуратурою України інтересів держави в суді є одним із видів представництва в суді. За правовою природою представництво в суді є правовідносинами, в яких одна особа (представник) на підставі певних повноважень виступає від імені іншої особи (довірителя) і виконує процесуальні дії в суді в її інтересах, набуваючи (змінюючи, припиняючи) для неї права та обов'язки. Представництво прокурором інтересів держави в суді відрізняється від інших видів представництва рядом специфічних ознак: складом представників та колом суб'єктів, інтереси яких вони представляють, обсягом повноважень, формами їх реалізації.

Отже, за змістом пункту 2 статті 121 Конституції України та статей 2 і 29 Арбітражного процесуального кодексу України під представництвом інтересів держави в арбітражному суді треба розуміти правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи повноваження щодо захисту інтересів держави, вчиняє в суді процесуальні дії. Ці дії згідно з частинами першою та другою статті 29 Арбітражного процесуального кодексу України включають звернення прокурора до арбітражного суду з позовною заявою, участь у справах, порушених за його заявою, у разі коли це передбачено законом або визнано за необхідне арбітражним судом, або за ініціативою прокурора, якщо цього вимагає захист інтересів держави.

На підставі викладеного і керуючись статтями 147 та 150 Конституції України, статтями 63, 67 та 69 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

вирішив:

1. Положення абзацу четвертого частини першої статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України в контексті пункту 2 статті 121 Конституції України треба розуміти так, що прокурори та їх заступники подають до арбітражного суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Прокурор або його заступник самостійно визначає і обґрунтовує в позовній заяві, в чому полягає порушення інтересів держави чи в чому існує загроза інтересам держави, і ця заява, за статтею 2 Арбітражного процесуального кодексу України, є підставою для порушення справи в арбітражному суді.

2. Під поняттям "орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах", зазначеним у частині другій статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України, потрібно розуміти орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади.

3. Під представництвом прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді за змістом пункту 2 статті 121 Конституції України та статей 2 і 29 Арбітражного процесуального кодексу України треба розуміти правовідносини,

в яких прокурор, реалізуючи визначені Конституцією України та законами України повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів держави.

Ці дії включають подання прокурором до арбітражного суду позовної заяви, його участь у розгляді справи за позовною заявою, а також у розгляді судом будь-якої іншої справи за ініціативою прокурора чи за визначенням суду, якщо це необхідно для захисту інтересів держави.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

17 червня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням колективного підприємства "Центральний ринок" міста Дніпропетровська щодо офіційного тлумачення статей 13, 92, 116, 117 Конституції України, статей 48, 49, 55, 57 Закону України "Про власність", статті 17 Закону України "Про споживчу кооперацію", зокрема стосовно повноважень Кабінету Міністрів України в особі Прем'єр-міністра України здійснювати управління об'єктами недержавної власності (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

Приводом для звернення до Конституційного Суду України стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 серпня 1996 року № 493 про передачу ринків з відання організації споживчої кооперації в управління Дніпропетровської обласної державної адміністрації та у власність міста Дніпропетровська, на підставі якого розпочато вилучення ринків у організації споживчої кооперації, а також розгляд арбітражним судом Київської області судової справи про визнання недійсними та такими, що суперечать чинному законодавству, установчих документів колективного підприємства "Центральний ринок" міста Дніпропетровська.

Необхідність в офіційному тлумаченні ряду статей Конституції України і статей законів України "Про власність" та "Про споживчу кооперацію" зумовлена зазначеним розпорядженням Кабінету Міністрів України, яке, на думку автора звернення, змінило право власника ринків. Стверджується, що розпорядження не відповідає чинному законодавству.

У зв'язку з тим, що заявник не є суб'єктом права на конституційне подання з питань конституційності актів Кабінету Міністрів України, порушено питання про офіційне тлумачення зазначених вище статей Конституції України та законів України.

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України відповідно до статей 42 і 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами чи 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, а також прав юридичної особи.

Але колективне підприємство "Центральний ринок" міста Дніпропетровська у конституційному зверненні не наводить конкретних фактів і обставин неоднозначного застосування норм, які потребують офіційного тлумачення. Крім того, конституційне звернення про одночасне офіційне тлумачення декількох статей Конституції України правомірне лише в тому випадку, коли ці статті нерозривно пов'язані між собою і мають спільний предмет правового регулювання. Статті 13, 92, 116, 117 Конституції України, які офіційно просять витлумачити суб'єкт права на конституційне звернення, не пов'язані одним предметом регулювання, стосуються різних питань і тому не можуть бути предметом одного розгляду.

Захист права власності, вирішення питання правомірності дій Дніпропетровської обласної державної адміністрації та виконкому Дніпропетровської міської ради народних депутатів щодо вилучення ринків може бути здійснено через суди загальної юрисдикції. До повноважень Конституційного Суду України не належать питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України "Про Конституційний Суд України").

У зв'язку з відсутністю неоднозначного застосування зазначених у конституційному зверненні статей Конституції України і законів України, що згідно із статтею 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" є обов'язковою підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України, підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням колективного підприємства "Центральний ринок" міста Дніпропетровська щодо офіційного тлумачення статей 13, 92, 116, 117 Конституції України, статей 48, 49, 55, 57 Закону України "Про власність", статті 17 Закону України "Про споживчу кооперацію" на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".



17 червня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Дніпропетровської обласної споживчої спілки щодо офіційного тлумачення статей 8, 13, 41, 58, 117 Конституції України та статті 2 Закону України "Про власність" стосовно повноважень Кабінету Міністрів України в особі Прем'єр-міністра України здійснювати управління об'єктами недержавної власності (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених у конституційному зверненні статей Конституції України і Закону України "Про власність" зумовлена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 серпня 1996 року № 493 про передачу ринків з відання організації споживчої кооперації в управління Дніпропетровської обласної державної адміністрації та у власність міста Дніпропетровська, розпочатим у зв'язку з цим вилученням ринків у організації споживчої кооперації, а також з розглядом арбітражним судом Київської області справи про визнання недійсними і такими, що суперечать чинному законодавству, установчих документів колективного підприємства "Центральний ринок" міста Дніпропетровська.

На думку автора звернення, це розпорядження Кабінету Міністрів України змінило право власника ринків та не відповідає чинному законодавству.

У зв'язку з тим, що заявник не є суб'єктом права на конституційне подання з питань конституційності актів Кабінету Міністрів України, порушено питання про офіційне тлумачення зазначених вище статей Конституції України та статті Закону України "Про власність".

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України відповідно до статей 42 і 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами чи 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, а також прав юридичної особи.

Проте у конституційному зверненні відсутні докази, конкретні факти і обставини неоднозначного застосування положень Конституції України або статті 2 Закону України "Про власність". Крім того, конституційне звернення про одночасне офіційне тлумачення декількох статей Конституції України є правомірним лише у тому разі, коли ці статті нерозривно пов'язані між собою і мають спільний предмет правового регулювання. Статті 8, 13, 41, 58, 117 Конституції України,

які офіційно просить витлумачити суб'єкт права на конституційне звернення, не пов'язані одним предметом регулювання, стосуються різних питань і тому не можуть бути предметом одного розгляду.

Захист права власності, вирішення питання про правомірність дій Дніпропетровської обласної державної адміністрації та виконкому Дніпропетровської міської ради щодо вилучення ринків може бути здійснено через суди загальної юрисдикції, оскільки до повноважень Конституційного Суду України такі питання не належать (стаття 14 Закону України "Про Конституційний Суд України").

У зв'язку з відсутністю неоднозначного застосування зазначених у конституційному зверненні статей Конституції України і Закону України "Про власність", що згідно із статтею 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" є обов'язковою підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України, підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.

Керуючись пунктом 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Дніпропетровської обласної споживчої спілки щодо офіційного тлумачення статей 8, 13, 41, 58, 117 Конституції України, статті 2 Закону України "Про власність" у зв'язку з невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".



17 червня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення статей 92 і 117 Конституції України (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених у ньому статей Конституції України зумовлена постановою Кабінету Міністрів України "Про врегулювання сплати державного мита при відчуженні об'єктів нерухомого майна" від 31 серпня 1996 року № 1030, яка нібито змінила ставку державного мита щодо угод, які реєструються на біржах, а також встановила плату державного мита щодо угод, які укладаються в агентствах нерухомості. Стверджується, що постанова не відповідає чинному законодавству і фактично змінює Закон України "Про нотаріат", оскільки угоди, які укладаються на біржах і в агентствах нерухомості, прирівнено до нотаріального посвідчення.

У зв'язку з тим, що Головань І.В. не є суб'єктом права на конституційне подання з питань конституційності актів Кабінету Міністрів України, він порушив питання щодо офіційного тлумачення зазначених вище статей Конституції України.

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 чи іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Проте у конституційному зверненні Голованя І.В. немає посилань на порушення його конституційних прав і свобод у зв'язку із застосуванням статей 92 і 117 Конституції України, а також конкретних фактів і обставин неоднозначного їх застосування. Дії бірж та агентств нерухомості щодо стягнення державного мита за укладення угод про відчуження об'єктів нерухомого майна можуть бути

оскаржені через суди загальної юрисдикції, а до повноважень Конституційного Суду України такі питання не належать (стаття 14 Закону України "Про Конституційний Суд України").

У зв'язку з відсутністю даних про порушення конституційних прав і свобод Голованя І.В. при застосуванні статей 92 і 117 Конституції України, а також фактів їх неоднозначного застосування, що згідно зі статтею 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" є обов'язковим для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України, підстав для відкриття конституційного провадження у справах немає.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення статей 92 і 117 Закону України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".



17 червня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Жовтяк Надії Федосіївни щодо офіційного тлумачення статті 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" (суддя-доповідач Розенко В.І.).

У конституційному зверненні Жовтяк Н.Ф. просить дати офіційне тлумачення статті 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" стосовно права спадкоємців у разі смерті власника заощаджень на їх успадкування. Своє клопотання автор звернення обґрунтовує нечітким викладенням цієї норми і можливістю двозначного її тлумачення правозастосовувачами.

Як видно з поданих матеріалів, Жовтяк Н.Ф. не є безпосереднім учасником цивільних правовідносин, які призвели б до порушення її конституційних прав, не навела вона й фактів неоднозначного застосування цього Закону судами чи іншими органами державної влади. Фактично автор звернення просить дати юридичну консультацію щодо застосування положень названого Закону, що не є компетенцією Конституційного Суду України.

З урахуванням викладеного та на підставі статей 45, 50, 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Жовтяк Надії Федосіївни у зв'язку з відсутністю підстав для цього.



11 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Державного комітету у справах охорони державного кордону України щодо офіційного тлумачення пункту 6 статті 12 Закону України від 20 грудня 1991 року "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", котрим передбачено, що військовослужбовці, які проходять службу на території України, батьки та члени сімей військовослужбовців, які загинули, померли, пропали безвісти або стали інвалідами під час проходження військової служби, оплачують житлову площу та комунальні послуги (водопостачання, газ, елек-

трична, тепла енергія тощо) в будинках державного житлового фонду в розмірі 50 відсотків від встановлених ставок (суддя-доповідач Скомороха В.Є.).

Заявник не погоджується з роз'ясненнями Державного комітету України по житлово-комунальному господарству (Держжитлокомунгоспу) України від 19 вересня 1996 року про непоширення пільг щодо оплати житла та комунальних послуг в будинках державного житлового фонду на членів сімей військово-службовців, які проходять військову службу на території України, і просить дати відповідне офіційне тлумачення названого Закону.

Держкомкордон України, обгрутовуючи свою позицію, посилається на нормативні акти колишнього СРСР та Угоду країн СНД від 14 лютого 1992 року.

Як стверджується у поданні, про поширення пільг на членів сімей військово-службовців свідчить як назва згаданого Закону від 20 грудня 1991 року, так і зміст його статті 2, згідно з якою ніхто не має права обмежувати військово-службовців та членів їх сімей у правах і свободах, визначених законодавством України.

Відповідно до частини другої статті 147 Конституції України та пункту 4 статті 13 Закону України "Про Конституційний Суд України" до повноважень Конституційного Суду України належить офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Тлумачення інших правових актів, у тому числі рішень Держжитлокомунгоспу України, не належить до компетенції Конституційного Суду 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 (стаття 93 Закону України "Про Конституційний Суд України").

Пункт 6 статті 12 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" сформульований чітко і зрозуміло. Тому підстав для його офіційного тлумачення немає.

У матеріалах справи також відсутні дані про порушення прав суб'єкта звернення.

Крім того, у поданні не визначено представника суб'єкта конституційного звернення, як це передбачено пунктом 2 частини другої статті 39 Закону України "Про Конституційний Суд України".

Таким чином, підстави для відкриття конституційного провадження у справі відсутні.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Державного комітету у справах охорони державного кордону України щодо офіційного тлумачення пункту 6 статті 12 Закону України від 20 грудня 1991 року "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом України "Про Конституційний Суд України" та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



11 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Козлова Сергія Геннадійовича щодо офіційного тлумачення статті 56 Конституції України стосовно застосування її норм до незаконних

рішень, дій чи бездіяльності органів судової влади при розгляді справ, віднесених законом до їх компетенції (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

Підставою для конституційного звернення стала відмова Севастопольського міського суду у прийнятті позовної заяви. Як вбачається з матеріалів конституційного звернення, Козлов С.Г. у грудні 1996 року звернувся до Гагарінського районного суду міста Севастополя і судді цього ж суду Дено М.Б. з позовом про відшкодування відповідно до статті 56 Конституції України моральної шкоди, заподіяної несвоєчасним вирішенням судом справи про стягнення заробітної плати. Голова Севастопольського міського суду 18 грудня 1996 року листом повернула заяву без розгляду, позбавивши заявника конституційного права на оскарження дій суду.

Згідно з частиною третьою статті 136 Цивільного процесуального кодексу України, відмовляючи в прийнятті заяви, суддя зобов'язаний постановити про це мотивувальну ухвалу, яка може бути оскаржена або опротестована до суду другої інстанції (частина 5 статті 136, стаття 323 Цивільного процесуального кодексу України).

Відповідно до статті 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами та 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. Позовна заява Козлова С.Г. до Гагарінського районного суду міста Севастополя та судді Дено М.Б. про відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди судом не розглядалась, отже, заявник не використав один із основних засобів правового захисту прав і свобод людини — розгляд справи у суді загальної юрисдикції. Дії Севастопольського міського суду щодо повернення позовних заяв без прийняття їх судом до розгляду та прийняття про це мотивувальної ухвали Козлов С.Г. мав право оскаржувати в установленому порядку.

Крім того, у конституційному зверненні відсутні дані про те, що стаття 56 Конституції України застосовується судами загальної юрисдикції неоднозначно.

У зв'язку з відсутністю неоднозначного застосування статті 56 Конституції України судами загальної юрисдикції, що згідно зі статтею 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" є обов'язковою підставою для конституційного звернення, невикористанням одного з основних засобів правового захисту прав і свобод людини — розгляду справи у суді загальної юрисдикції підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Козлова Сергія Геннадійовича щодо офіційного тлумачення статті 56 Конституції України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".



11 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Козлова Сергія Геннадійовича щодо офіційного тлумачення статті 440¹ Цивільного кодексу України стосовно застосування її норм до незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів судової влади при розгляді справ, віднесених законом до їх компетенції (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

Заявник зазначає, що підставою для конституційного звернення стала відмова Верховного Суду Автономної Республіки Крим у прийнятті позовної заяви.

Як вбачається з матеріалів конституційного звернення, Козлов С.Г. у травні 1994 року звернувся з позовом до Нахімовського районного суду міста Севастополя та судді цього ж суду Сергієнка О.А. про відшкодування відповідно до статті 440¹ Цивільного кодексу України моральної шкоди, заподіяної, на його думку, несвоєчасним та з порушенням законів вирішенням судом справи за його позовом до відділення зв'язку № 22 міста Севастополя і міського відділення "Союздруку" про неналежне виконання договірних зобов'язань по доставці періодичних видань.

Ухвалою судді Верховного Суду Автономної Республіки Крим від 22 червня 1994 року в прийнятті позовної заяви відмовлено на підставі того, що ця заява не підлягала розглядові в судових органах (пункт 1 частини другої статті 136 Цивільного процесуального кодексу України). Такої ж позиції дотримувався під час розгляду скарг у касаційному і наглядовому порядку Верховний Суд України.

Козлов С.Г. вважає, що відмова у прийнятті заяви на підставі пункту 1 частини другої статті 136 суперечить Конституції України. Тобто вимоги Козлова С.Г. зводяться до оскарження рішення, прийнятого судами до набуття чинності Конституцією України.

Відповідно до статті 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами та 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 зв'язку з відсутністю неоднозначного застосування статті 440¹ Цивільного кодексу України загальними судами, що є обов'язковою підставою для конституційного звернення, підстави для відкриття конституційного провадження за конституційним зверненням Козлова С.Г. відсутні.

Конституційне звернення не містить конкретних фактів і обставин, які свідчили б про неоднозначне застосування загальними судами статті 440¹ Цивільного кодексу України. Навпаки, з матеріалів конституційного звернення вбачається, що судова практика застосування цієї норми однакова.

Виходячи з конституційного положення про те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (стаття 124 Конституції України), судам після прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року підвідомчі всі спори про захист прав і свобод громадян.

Керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 50, 94 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Козлова Сергія Геннадійовича на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".



11 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Мелентьєва Василя Івановича щодо офіційного тлумачення поло-

жень частин першої та другої статті 24, частини шостої статті 43 Конституції України; статті 2¹, підпункту 6 статті 5¹, частини другої статті 22, статей 72, 84 і 107 Кодексу законів про працю України; статті 6, частин першої та четвертої статті 209, пункту 4 статті 311, пункту 2 частини другої статті 314 Цивільного процесуального кодексу України; пункту 6 статті 7 Закону України "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні" та пункту 2 постанови Секретаріату ВЦРПС від 2 квітня 1954 року "Про чергування на підприємствах та в установах" (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Необхідність офіційного тлумачення зазначених правових норм Мелентьєв В.І. обґрунтовує тим, що суди загальної юрисдикції неправильно застосували норми трудового законодавства під час розгляду справи про поновлення його на роботі, що призвело до порушення його конституційних прав.

Із матеріалів конституційного звернення вбачається, що Дзержинський районний суд м. Харкова у своєму рішенні від 27 січня 1995 року відмовив Мелентьєву В.І. в поновленні на роботі. Це рішення районного суду вищі судові інстанції залишили без змін, а Верховний Суд України відмовив у принесенні протесту на предмет скасування судових рішень за відсутністю підстав. Відмовляючи у поновленні на роботі, суд у своєму рішенні послався на чинні на той час правові норми трудового законодавства та Цивільного процесуального кодексу України. У своєму зверненні до Конституційного Суду України Мелентьєв В.І. фактично оскаржує рішення судових органів.

Зміст конституційного звернення та долучених до нього матеріалів не дає підстав для відкриття конституційного провадження у справі щодо офіційного тлумачення зазначених у зверненні правових норм.

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

У матеріалах звернення відсутні будь-які дані про те, що суди України, в тому числі й зазначені у зверненні, неоднозначно застосували норми трудового та цивільного процесуального законодавства під час вирішення трудового спору Мелентьєва В.І. А питання розгляду справи по суті до повноважень Конституційного суду України не належать, оскільки це є компетенцією судів загальної юрисдикції.

Клопотання заявника стосовно офіційного тлумачення положень статей 24 і 43 Конституції України та статті 7 Закону України "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні" також не підлягає задоволенню, оскільки на час розгляду трудового спору Мелентьєва В.І. ці норми не застосовувались.

Відповідно до пункту 2 статті 150 Конституції України і пункту 4 статті 13 Закону України "Про Конституційний Суд України" офіційному тлумаченню Конституційним Судом України підлягають Конституція України і закони України. А тому постанова Секретаріату ВЦРПС від 2 квітня 1954 року "Про чергування на підприємствах та в установах" не може офіційно тлумачитись, оскільки вона не є законом.

Керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 45 та 50 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Мелентьєва В.І. щодо офіційного тлумачення положень ряду статей Конституції України та інших законів, а також постанови Секретаріату ВЦРПС

від 2 квітня 1954 року "Про чергування на підприємствах та в установах" на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



11 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Бобрикова Миколи Юрійовича щодо офіційного тлумачення частини четвертої статті 2 Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" стосовно відповідності йому складеного контрольно-ревізійною службою акта перевірки (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Необхідність такого офіційного тлумачення заявник обґрунтовує тим, що нібито мало місце неоднозначне застосування положення статті 2 зазначеного Закону контрольно-ревізійною службою та Вищим арбітражним судом України, що призвело до порушення його конституційних прав і свобод, передбачених статтями 19, 24, 40, 42 Конституції України, та завдало значної моральної шкоди.

З матеріалів справи вбачається, що перевірку було здійснено в об'єднанні "Квант-Інвест", результати її було оформлено відповідною довідкою Державної податкової адміністрації Жовтневого району м. Полтави та контрольно-ревізійного управління Полтавської області. Стаття 2 Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" визначає: "Перевірка — це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їх підрозділів. Наслідки перевірки оформляються довідкою".

Такою довідкою, як свідчать матеріали звернення, є акт контрольно-ревізійного управління Полтавської області від 10 квітня 1995 року та висновки (рішення) начальника податкової адміністрації Жовтневого району м. Полтави від 22 грудня 1995 року.

Стаття 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" встановлює, що підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції 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.

Згідно з вимогами статті 42 Закону України "Про Конституційний Суд України" заявник повинен був подати до суду всі необхідні документи та матеріали, які підтверджували б неоднозначне застосування цієї правової норми. Оскільки додані до конституційного звернення матеріали цього не містять, то не можна і стверджувати, що мало місце неоднозначне застосування частини четвертої статті 2 згаданого вище Закону контрольно-ревізійною службою та Вищим арбітражним судом.

Відповідно до статті 13 Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" розгляд скарг на дії службових осіб державної контрольно-ревізійної служби розглядається та вирішується начальником Головного контрольно-ревізійного управління України. У разі незгоди з цим рішенням воно може бути оскаржене до суду загальної юрисдикції.

Фактично автор звернення просить встановити, чи складено акт перевірки контрольно-ревізійною службою відповідно до згаданого вище Закону. Згідно зі статтею 14 Закону України "Про Конституційний Суд України" Конституційний Суд України не вирішує питання про законність актів державної влади. Тому

порушене у конституційному зверненні Бобрикова М.Ю. питання не підвідомче Конституційному Суду України, а підлягає розгляду в судах загальної юрисдикції.

Керуючись статтями 147, 150 Конституції України, а також статтями 45, 50 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Бобрикова Миколи Юрійовича щодо офіційного тлумачення частини четвертої статті 2 Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України порушених у зверненні питань.



11 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень статей 42 і 43 Закону України "Про вибори народних депутатів України" стосовно порядку підрахунку голосів на виборчій дільниці і встановлення результатів виборів по виборчому округу, зокрема, як треба визначати кількість виборців, що брали участь у голосуванні; чи входять до їх числа виборці, бюлетені яких визнано недійсними (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Необхідність офіційного тлумачення Барабаш О.Л. обгрунтовує тим, що при визначенні результатів виборів, на яких він балотувався в народні депутати, до загальної кількості бюлетенів виборців, що брали участь у голосуванні, було включено недійсні бюлетені, а це, на його думку, суперечить статті 43 зазначеного Закону. У своєму обгрунтуванні Барабаш О.Л. зазначив, що аналогічні порушення мали місце і щодо інших кандидатів у народні депутати України.

Відповідно до статті 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування їх положень судами України чи 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.

Із матеріалів конституційного звернення вбачається, що у квітні 1994 року Барабаш О.Л. двічі звертався до Центральної виборчої комісії із заявою про перегляд результатів виборів 10 квітня 1994 року, на яких він балотувався у народні депутати України, у зв'язку з безпідставним, як він вважає, включенням до загальної кількості виборців, що брали участь у голосуванні, недійсних бюлетенів. Центральна виборча комісія своїм рішенням від 21 квітня 1994 року Барабашу О.Л. у перегляді результатів виборів відмовила. Верховний Суд України своєю ухвалою від 12 травня 1994 року також відмовив у прийнятті скарги на згадане вище рішення Центрвиборчкому за непідвідомчістю.

Згідно з протоколом окружної виборчої комісії від 11 квітня 1994 року про результати виборів народних депутатів України під час підрахунку голосів виборців, які голосували "за" і "проти" Барабаша О.Л. та інших кандидатів, недійсні бюлетені не враховувались, про що свідчать статистичні дані, наведені у матеріалах конституційного звернення. Звідси випливає, що неоднозначного застосування зазначених положень статей 42 і 43 Закону України "Про вибори народних депутатів України" не було, а тому відсутні підстави для відкриття конституційного провадження у справі.

Що ж стосується офіційного тлумачення зазначених норм Закону у зв'язку з практичною необхідністю, про що порушує питання Барабаш О.Л., то відповідно

до вимог частини першої статті 39, пункту 3 статті 41 та статті 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" суб'єктом права на конституційне подання щодо цього питання є лише Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування. Це вичерпний перелік суб'єктів права на конституційне подання з цього питання. Фізичні особи права на таке подання не мають.

Керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 45 і 50 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень статей 42 і 43 Закону України "Про вибори народних депутатів України" на підставі пункту 1 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з відсутністю встановленого Конституцією України, Законом України "Про Конституційний Суд України" права на конституційне подання та за невідповідності конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом України "Про Конституційний Суд України".



14 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Чернігівської обласної спілки "Чорнобиль" щодо офіційного тлумачення положень статті 61 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", якою передбачено, що об'єднання громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та їх фонди звільняються від усіх видів оподаткування, сплати мита і відрахувань до бюджету, а їх підприємства і організації — від податку з доходу у розмірі суми, яка спрямовується цим громадським організаціям для здійснення їх статутної діяльності (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Необхідність офіційного тлумачення Чернігівська обласна спілка "Чорнобиль" обґрунтовує тим, що нібито мали місце суперечливі роз'яснення юридичного управління Адміністрації Президента України від 28 серпня 1995 року, Київського науково-дослідного інституту судових експертиз — від 29 лютого 1996 року, а також відповіді заступника Міністра фінансів, начальника Головної державної податкової інспекції України від 12 березня 1996 року, роз'яснення юридичного відділу Секретаріату Верховної Ради України від 18 березня 1996 року та державної податкової інспекції Деснянського району м. Чернігова — від 14 листопада 1996 року.

З матеріалів справи вбачається, що з 15 березня 1996 року державна податкова інспекція Деснянського району м. Чернігова без перевірки виставила цьому об'єднанню громадян суму у розмірі 20 млрд. крб. на сплату ПДВ і заблокувала розрахунковий рахунок, посилаючись на підзаконні акти.

У матеріалах звернення Чернігівської обласної спілки "Чорнобиль" є лист державної податкової інспекції від 14 листопада 1996 року, в якому роз'яснюється відсутність підстав для повернення зазначеної суми з посиленням на Закон України від 6 червня 1996 року № 230/96-ВР "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", в якому стаття 61 викладена у такій редакції: "Пільги щодо оподаткування об'єднань громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, встановлюються законами про оподаткування".

Обласна спілка "Чорнобиль" одержала роз'яснення від відповідних органів державної влади та посадових осіб, які підтверджували, що на підставі статті 61 згаданого вище Закону вона звільнена від сплати податку на додану вартість. Але не було враховано, що роз'яснення отримано до прийняття змін до зазначеного Закону, внесених 6 червня 1996 року.

Відповідно до статті 94 Закону 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 та іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

У матеріалах звернення даних про неоднозначне застосування зазначеної норми органами державної влади немає. Державна податкова інспекція приймала рішення з урахуванням внесених до законодавчих актів змін, а відповідні органи державної влади та посадові особи давали роз'яснення без урахування змін, внесених до Закону 6 червня 1996 року. Проте Конституційний Суд України дає офіційне тлумачення тільки чинних законів.

Керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 50 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Чернігівської обласної спілки "Чорнобиль" щодо офіційного тлумачення положень статті 61 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" на підставі пунктів 2 та 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України "Про Конституційний Суд України" та у зв'язку з невідомістю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



14 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Хижняка Миколи Петровича щодо офіційного тлумачення того, чи відповідає рішення Богуславського районного суду Київської області від 18 лютого 1994 року у справі за його позовом вимогам статті 16 Закону України "Про власність", статті 23 Кодексу законів про шлюб та сім'ю, статті 112 Цивільного кодексу України, пункту 52 Інструкції про вчинення нотаріальних дій державними нотаріальними конторами України, підпунктів "д" та "е" пункту 16 і пункту 17 постанови Пленуму Верховного Суду України "Про судову практику в справах про визнання угод недійсними" (суддя-доповідач Розенко В.І.).

При підготовці та розгляді конституційного звернення Хижняка М.П. Конституційним Судом України встановлено, що у 1993 році Олешко С.І. подарував своєму племіннику Олешку П.І. будинок та надвірні споруди, які були спільною сумісною власністю подружжя. Оскільки це було зроблено Олешком С.І. без письмової згоди його дружини, її брат, Хижняк М.П. — автор конституційного звернення, подав позов до суду про визнання договору дарування недійсним.

Керуючись чинним законодавством, згідно з яким подружжя мають рівні права на спільне майно, Богуславський районний суд визнав договір дарування частково недійсним, ствердивши за дружиною Олешка С.І. право власності на половину будинку та надвірних споруд. Київський обласний суд та Верховний Суд України залишили рішення районного суду без змін.

Не погоджуючись з такою позицією судових інстанцій, Хижняк М.П., по суті, просить Конституційний Суд України перевірити законність судового рішення з конкретної цивільної справи, що відповідно до статті 14 Закону України "Про Конституційний Суд України" не віднесено до повноважень Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Хижняка Миколи Петровича на підставі статей 4, 13, частини третьої статті 45 та статті 50 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з невідомістю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



14 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про визнання неконституційними Постанови Верховної Ради України від 4 лютого 1994 року "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР" та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 1996 року № 686. На підставі зазначеної Постанови Розпорядженням Кабінету Міністрів України Міністерство у справах науки і технологій розміщено в Українському будинку економічних та науково-технічних знань Товариства "Знання" України, розташованому на бульварі Т. Шевченка, 16 у м. Києві, та надано цей будинок в оперативне управління Міністерства (суддя-доповідач Селівон М.Ф.).

На думку заявників, зазначений будинок є власністю Товариства "Знання" України, а майно Товариства ніколи не входило до переліку майна загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР. Тому зазначене Розпорядження Кабінету Міністрів України є неконституційним.

Серед народних депутатів України, які підписали конституційне подання, були підписи народних депутатів України Б. Олійника, В. Яворівського, Й. Вінського, А. Головка, В. Верхогляда, В. Семенюк.

23 квітня 1997 року на адресу Конституційного Суду України надійшли листи від зазначених народних депутатів України, в яких вони заперечують, що підписували конституційне подання, зареєстроване у Конституційному Суді України 24 березня 1997 року (вх. № 003/1202-01), а також зазначають, що не давали згоди на "повторне використання" своїх підписів, у тому числі й у раніше надісланому поданні, "але зміненому за будь-якими ознаками". На цій підставі народні депутати України Б. Олійник, В. Яворівський, Й. Вінський, А. Головка, В. Верхогляд, В. Семенюк просять вважати свої підписи під конституційним поданням недійсними.

Зіставлення текстів цього конституційного подання і конституційного подання групи народних депутатів України від 24 лютого 1997 року про визнання неконституційним Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 1996 року № 686 та офіційний висновок і тлумачення щодо права власності Товариства "Знання" України на будинок у м. Києві, бульвар Т. Шевченка, 16 відповідно до Конституції України, яке було повернено заявникам для приведення його у відповідність до вимог статті 39 Закону України "Про Конституційний Суд України", показують, що конституційне подання від 24 березня 1997 року є зміненим за змістом поданням від 24 лютого 1997 року, в якому підписи народних депутатів України використано повторно. Зміни стосуються як обґрунтування тверджень щодо неконституційності правових актів, так і самого предмету конституційного подання, і тому є принциповими.

Представник від народних депутатів народний депутат України В. Мішура, ознайомившись з матеріалами справи, повідомив, що він підписував і давав згоду взяти участь як представник сторони у конституційному провадженні за конституційним поданням від 24 лютого 1997 року і йому невідомо про конституційне подання від 24 березня 1997 року.

В цілому, 7 з 46 народних депутатів України, чії підписи стоять під конституційним поданням від 24 березня 1997 року, заперечують факт підписання саме цього подання.

Таким чином, зазначене конституційне подання не відповідає вимогам статті 150 Конституції України, статті 40 Закону України "Про Конституційний Суд України".

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті провадження в Конституційному Суді України у справі за конституційним поданням групи народних депутатів України про визнання неконституційними Постанови Верховної Ради України від 4 лютого 1994 року "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР" та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 1996 року № 686 на підставі пункту 1 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з відсутністю встановленого Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України" права на конституційне подання.



14 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Волинської обласної державної адміністрації щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 17 Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" (суддя-доповідач Козюбра М.І.).

Приводом для конституційного подання став тривалий конфлікт між громадами Української православної церкви та Київським Патріархатом через користування Свято-Миколаївським храмом у селі Жидичин Ківерцівського району Волинської області, який є власністю держави і перебуває у користуванні громади Української православної церкви відповідно до раніше укладеного з нею договору.

Підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України відповідно до статті 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України.

У конституційному поданні фактично йдеться не про необхідність в офіційному тлумаченні частини третьої статті 17 Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації", а про надання Конституційним Судом України допомоги в пошуках юридичних підстав для прийняття місцевою державною адміністрацією рішення про запровадження почергового користування культовою будівлею і майном.

Дослідження фактичних обставин конкретної справи до компетенції Конституційного Суду України не належить. Вони є предметом розгляду судів загальної юрисдикції, які, зокрема, вирішують спори щодо користування культовими будівлями і майном. Детальне роз'яснення з цього питання дано Президією Вищого арбітражного суду України від 29 лютого 1996 року.

Не відповідає конституційне подання за формою і змістом і вимогам статті 39 Закону України "Про Конституційний Суд України".

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Волинської обласної дер-

жавної адміністрації щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 17 Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з невідповідністю подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України" і непідвідомчістю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



14 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Астреліна Леоніда Васильовича щодо офіційного тлумачення пункту 12 статті 6 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" в редакції від 22 грудня 1995 року (суддя-доповідач Мироненко О.М.).

Вивчивши матеріали справи з даного питання, Конституційний Суд України установив, що ветеран війни Астрелін Л.В., 1928 року народження, 1 вересня 1945 року, якому тоді було сімнадцять з половиною років, добровільно вступив на військову службу. На переконання заявника, у зв'язку з тим, що ще тривала війна на Далекому Сході (Японія підписала акт капітуляції 2 вересня 1945 року), йому має бути наданий статус учасника бойових дій на підставі пункту 12 статті 6 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" і у зв'язку з невизнанням за ним такого статусу відшкодовано моральну та матеріальну шкоду (неотримання надбавки до пенсії, переплата комунальних послуг). Як свідчать надіслані до Конституційного Суду України матеріали, до судів загальної юрисдикції Астрелін Л.В. не звертався, а дійшов висновку про порушення щодо нього вимог зазначеного пункту Закону, одержавши відмову Житомирського облвійськкомату щодо визнання його ветераном війни та учасником бойових дій.

По суті, у зверненні йдеться не про необхідність офіційного тлумачення закону, а про юридичну консультацію стосовно розуміння змісту окремого пункту нормативного акта. Сама ця норма Закону будь-якої невизначеності не містить. Що ж до проблеми надання Астреліну Л.В. статусу учасника бойових дій, то вирішальне значення має не саме зарахування на армійську службу 1 вересня 1945 року, а встановлення наявності військового призову на той час і в тій місцевості, де мешкав заявник, та врахування факту добровільності чи примусовості залучення до лав Радянської Армії. У період безпосередніх воєнних дій і після їх остаточного завершення це мало особливе юридичне і моральне значення. Отже, застосування зазначеної норми Закону потребує не її офіційного тлумачення, а всебічного і повного дослідження фактичних обставин справи, що входить до компетенції судів загальної юрисдикції. Конституційному Суду України це питання не підвідомче.

Тексти звернення ветерана війни і відповіді Житомирського облвійськкомату не наводять жодного факту неоднозначного застосування положення пункту 12 статті 6 названого Закону судами України, іншими органами державної влади.

На підставі викладеного і керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 45, 49 та 94 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Астреліна Леоніда Васильовича щодо офіційного тлумачення пункту 12 статті 6 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" в редакції від 22 грудня 1995 року на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



14 жовтня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" від 7 травня 1996 року № 180/96-ВР (суддя-доповідач Євграфов П.Б.).

У своєму поданні народні депутати зазначають, що з прийняттям згаданого вище Закону, яким, на їх думку, встановлено занадто високі ставки вивізного (експортного) мита на живу худобу та шкіряну сировину, склалася незадовільна ситуація у тваринництві, що, зокрема, призвело до значного скорочення експорту живої худоби та шкіряної сировини, різкого зниження закупівельних цін на м'ясо і шкірсировину, встановлення монополії м'ясокомбінатів і підприємств переробної промисловості. Збитки, яких зазнали товаровиробники тваринницької продукції — селяни, фермери, колгоспи, радгоспи в результаті дії Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину", оцінюються в розмірі один мільярд двісті п'ятдесят мільйонів гривень.

Це, як зазначається в конституційному поданні, є наслідком невиконання державою обов'язків, передбачених статтями 3, 13, 42 Конституції України щодо забезпечення захисту прав усіх суб'єктів власності та господарювання, соціальної спрямованості економіки, конкуренції у підприємницькій діяльності.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань та звернень 23 вересня 1997 року прийняла процесуальну ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" на підставі пункту 1 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Відповідно до пункту 4 статті 39 Закону України "Про Конституційний Суд України" у конституційному поданні разом з іншими умовами зазначається також і правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень). Підставами для визнання правових актів неконституційними згідно із статтею 15 цього Закону є: невідповідність Конституції України; порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

Як зазначається в конституційному поданні, Закон України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" порушує положення статей 3, 13, 42, 60 Конституції України і тому має бути визнаний неконституційним. Проте такий висновок набуває певного правового значення лише за умови, якщо він відповідає вимогам статті 6 та пункту 1 розділу XV Конституції України, на підставі яких цей Закон у встановленому Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України" порядку може бути визнаний таким, що не відповідає Конституції України.

Встановлено, що Закон України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" було прийнято Верховною Радою України 7 травня 1996 року відповідно до її повноважень, встановлених пунктом 1 статті 17, пунктом 2 статті 18 Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття

нової Конституції України" від 8 червня 1995 року. Нова Конституція України була прийнята 28 червня 1996 року. З цього ж дня Конституція України згідно зі статтею 160 набула чинності.

Відповідно до пункту 1 розділу XV Конституції України закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України. Виходячи з цього питання щодо чинності Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" має вирішуватися на підставі зазначеного положення Конституції України.

За Конституційним Договором Верховна Рада України була повноважна приймати закони (пункт 1 статті 17), виключно якими визначались загальнодержавні податки, види зборів і платежів, митна справа (пункт 2 статті 18). Ці повноваження Верховної Ради України закріплено пунктом 3 статті 85 та пунктом 1 частини другої статті 92 Конституції України. Відповідно до пункту "д" частини першої статті 14 Закону України "Про систему оподаткування", статей 6, 9 Закону України "Про Єдиний митний тариф" мито (вивізне мито) визначається як загальнодержавний податок. Разом з тим Конституція України конкретно не визначає, які саме ставки мита, в тому числі вивізного (експортного), можуть бути встановлені Верховною Радою України у спосіб, передбачений пунктом 1 частини другої статті 92 Конституції України. У даному випадку відповідно до статей 150, 152 Конституції України, пункту 1 статті 13 та пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" підстав для відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо визнання Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" таким, що не відповідає Конституції України, немає.

Посилання народних депутатів на те, що зазначений Закон порушує статті 3, 13, 42, 60 Конституції України, насправді є оцінкою його неефективності.

На виконання пункту 3 Постанови Верховної Ради України "Про введення в дію Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" ефективність дії цього Закону була проаналізована Комісією Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності та за дорученням Кабінету Міністрів України — Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, Міністерством сільського господарства і продовольства України. У висновках зазначається, що Закон України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" не дав очікуваних результатів, а за своїми економічними наслідками навіть негативно вплинув на становище в цьому секторі господарства. Дія даного Закону, наголошується у висновках, призведе до подальшого поглиблення кризових явищ у тваринництві, повної втрати традиційних ринків збуту продукції, скорочення надходжень галузі від експортної діяльності.

Як вбачається з матеріалів до конституційного подання, саме неефективність дії Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" була констатована народними депутатами України, що стало головним мотивом прийняття 14 лютого 1997 року Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину". Президент України на даний Закон наклав вето і запропонував Верховній Раді України скасувати його та прийняти проект Закону України "Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину", внесений Кабінетом Міністрів України.

Питання щодо чинності Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" за наслідками його дії (ефективності) відповідно до пункту 3 статті 85, пункту 1 частини другої статті 92, статей 93, 94, пункту 30 статті 106, пунктів 1, 2, 3, 5 статті 116 Конституції України у встановленому нею порядку має бути вирішено Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Воно не належить до компетенції та повноважень

Конституційного Суду України. Це повністю відповідає вимогам статті 6 Конституції України, згідно з якою державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Виходячи з цих положень Конституційний Суд України здійснює свої повноваження тільки відповідно до Конституції України і Закону України "Про Конституційний Суд України" і не може втручатися в конституційні повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Враховуючи наведене та керуючись статтями 6, 147, 150 Конституції України, пунктом 1 статті 13, статтею 39, статтею 45 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вивіз (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" від 7 травня 1996 року № 180/96-ВР на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



14 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо визнання неконституційним Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 1996 року № 686-р на підставі статей 13, 19, 41, 113 Конституції України (суддя-доповідач Костицький М.В.).

Приводом для подання до Конституційного Суду України стало Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 1996 року № 686-р, прийняте на виконання Указу Президента України "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України" від 26 липня 1996 року № 596 та відповідно до Постанови Верховної Ради України "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР" від 4 лютого 1994 року № 3943-XII про розміщення у приміщенні Українського будинку економічних та науково-технічних знань (м. Київ, бульвар Т. Шевченка, 16), що перебувало у віданні та користуванні Товариства "Знання" України, Міністерства у справах науки і технологій та надання йому цього приміщення в оперативне управління.

На думку 48 народних депутатів України, цим Розпорядженням Кабінет Міністрів України здійснив відчуження частки колективної власності, що належить Товариству "Знання" України як громадській організації згідно з його Статутом, затвердженим Установчим з'їздом товариства 30 листопада 1990 року і зареєстрованим Міністерством юстиції України 29 березня 1991 року, та на підставі постанови бюро Київського міськкому КП України та виконкому Київської міськради депутатів трудящих "Про створення Київського міського будинку пропаганди нової техніки" від 10 вересня 1957 року, який було вирішено "розмістити в приміщенні по вул. Володимирській, 56" (сьогодні — бульвар Т. Шевченка, 16). Суб'єкт конституційного подання вважає також, що майно Товариства "Знання" Української РСР ніколи не було у віданні Всесоюзного товариства "Знання" і тому не може охоплюватися поняттям "майно загальносоюзних громадських організацій", на яке поширюється дія Постанови Верховної Ради України "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР" від 4 лютого 1994 року.

Правовий режим власності в Україні на підставі пункту 7 статті 92 Конституції України визначається виключно законами України, а підстави виникнення пра-

ва колективної власності регулюються частиною першою статті 21 Закону України "Про власність" та частиною другою статті 21 Закону України "Про об'єднання громадян". Із матеріалів справи випливає, що Розпорядження Кабінету Міністрів базується на положеннях Постанови Верховної Ради України від 4 лютого 1994 року "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР", зокрема на тому, що "тимчасово, до законодавчого визначення права власності майна загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР, розташоване на території України зазначене майно є загальнодержавною власністю".

Вирішення питання щодо конституційності Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 1996 року № 686-р потребує встановлення конкретних юридичних підстав набуття Товариством "Знання" України права власності на Український будинок економічних та науково-технічних знань, що згідно із статтею 57 Закону України "Про власність", статтею 14 Закону України "Про Конституційний Суд України" та статтею 14 Арбітражного процесуального кодексу України належить до компетенції судів загальної юрисдикції.

Окрім того, вивчення справи, пов'язаної з конституційним поданням 48 народних депутатів України стосовно визнання неконституційним Розпорядження Кабінету Міністрів України № 686-р від 28 жовтня 1996 року засвідчило, що два народних депутати України у своєму листі, направленому 24 червня 1997 року до Конституційного Суду України, "просять вважати їх підписи недійсними", а 8 народних депутатів України в листі від 19 червня 1997 року, не ставлячи під сумнів конституційність Розпорядження Кабінету Міністрів України, визнають його неконструктивним і просять Конституційний Суд України вважати підписане ними конституційне подання "як таке, що не спрямоване на перешкоди щодо розміщення Міннауки у будинку по бульвару Т. Шевченка, 16".

Таким чином, підстави для відкриття конституційного провадження у справі відсутні.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо визнання неконституційним на підставі статей 13, 19, 41, 113 Конституції України Розпорядження Кабінету Міністрів України № 686-р від 28 жовтня 1996 року на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідомість Конституційному Суду України порушених у конституційному поданні питань.



14 липня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Пескова Альберта Валентиновича щодо офіційного тлумачення статті 16, пункту 5 статті 17, статті 50 Конституції України, пункту 10 статті 20, статей 32 і 62 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", частини п'ятої статті 9 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" в частині застосування вищезазначених норм щодо військовослужбовців Міністерства оборони України (суддя-доповідач Савенко М.Д.).

Необхідність такого тлумачення автор звернення мотивує тим, що Міністерство оборони України відмовило йому як військовослужбовцю у позачерговому забезпеченні житлом у зв'язку з переселенням з території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, хоча це передбачено Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали

внаслідок Чорнобильської катастрофи". При цьому Міністерство оборони України посилалося на те, що може забезпечити його житлом лише в порядку загальної черги, а в позачерговому порядку житло йому має бути надане за рахунок коштів Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Автор конституційного звернення також порушив питання про визнання незаконними відповідних дій начальника центрального КЕУ Міністерства оборони України.

Згідно зі статтею 14 Закону України "Про Конституційний Суд України" до компетенції Конституційного Суду України не належить питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

З матеріалів конституційного звернення випливає, що суб'єктом права на конституційне звернення фактично порушено питання про законність дій окремих посадових осіб Міністерства оборони України, відповідальних за забезпечення житлом військовослужбовців і, зокрема, за надання житла автору звернення.

Вирішення цих питань не належить до повноважень Конституційного Суду України, а віднесено до компетенції судів загальної юрисдикції.

Дані про звернення Пескова Альберта Валентиновича з цього приводу до судів загальної юрисдикції в матеріалах справи відсутні.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Пескова Альберта Валентиновича щодо офіційного тлумачення статті 16, пункту 5 статті 17, статті 50 Конституції України, пункту 10 статті 20, статей 32 і 62 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", частини п'ятої статті 9 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



14 жовтня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням державного зовнішньоекономічного підприємства "Славутич-Сталь" щодо офіційного тлумачення статті 124 Конституції України і Закону України "Про міжнародний комерційний арбітраж" від 24 лютого 1994 року, зокрема стосовно того, чи не належить розглядати діяльність Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України, який діє на підставі зазначеного Закону, як делегування чи привласнення ним функцій суду (суддя-доповідач Селівон М.Ф.).

В обґрунтуванні необхідності офіційного тлумачення Закону "Про міжнародний комерційний арбітраж" і статті 124 Конституції України заявник посилався на рішення Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України про стягнення з державного зовнішньоекономічного підприємства "Славутич-Сталь" на користь "Ел Джі Інтернешнл Корпорейшн" (м. Сеул, Корея) 1010210 доларів США і стверджує, що даний спір не підвідомчий цьому суду, оскільки, на думку автора звернення, зазначена постійно діюча арбітражна установа не входить до системи судів України.

Відповідно до статті 124 Конституції України правосуддя — це самостійна галузь державної діяльності, яку суди здійснюють шляхом розгляду і вирішення

в судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі цивільних, кримінальних та інших справ.

Між тим, відповідно до ратифікованої Україною Європейської конвенції про зовнішньо-торговельний арбітраж та Закону України "Про міжнародний комерційний арбітраж" Міжнародний комерційний арбітражний суд при Торгово-промисловій палаті України є третейським судом, що розглядає спори з цивільних правовідносин за умови наявності письмової арбітражної угоди (домовленості) сторін про передачу йому таких спорів. Сторони такої арбітражної угоди за власним розсудом передбачають передачу спорів на вирішення постійного арбітражного органу, яким є зазначений арбітражний суд, чи арбітражу з конкретної справи; можуть призначати арбітрів та визначати норми права, які застосовуватимуться арбітрами під час розгляду спору по суті. Тому Міжнародний комерційний арбітражний суд при Торгово-промисловій палаті України як недержавний орган не здійснює функції правосуддя в контексті статті 124 Конституції України.

Конституційне звернення відповідно до статті 42 Закону "Про Конституційний Суд України" має містити обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України та законів України. Крім того, підставою для конституційного звернення, як передбачає стаття 94 Закону "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, яке розглядається, не наводиться будь-яких даних про неоднозначне застосування статті 124 Конституції України та Закону України "Про міжнародний комерційний арбітраж". Вимоги щодо необхідності офіційного тлумачення зазначених норм зводяться до визнання невідомості господарського спору Міжнародному комерційному арбітражному суду при Торгово-промисловій палаті України.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням державного зовнішньоекономічного підприємства "Славутич-Сталь" щодо офіційного тлумачення статті 124 Конституції України і Закону України від 24 лютого 1994 року "Про міжнародний комерційний арбітраж" на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".



14 жовтня 1997 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 42 народних депутатів України про визнання неконституційними Постанови Верховної Ради України від 10 квітня 1992 року "Про майнові комплекси та фінансові ресурси громадських організацій колишнього Союзу РСР, розташовані на території України", Постанови Верховної Ради України від 4 лютого 1994 року "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР", Постанови Верховної Ради України від 1 листопада 1996 року "Про проект Постанови Верховної Ради України про тлумачення Постанови Верховної Ради України "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР" та Розпорядження Президента України від 24 травня 1996 року № 123 "Про заходи

щодо майна загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР" (суддя-доповідач Селівон М.Ф.).

У процесі підготовки матеріалів справи до розгляду від народних депутатів України Б. Олійника, С. Ніколаєнка, В. Верхогляда, А. Головка, підписи яких зазначені під конституційним поданням, надійшли листи на адресу Конституційного Суду України. Зокрема, Б. Олійник повідомив, що з текстом конституційного подання від 17 березня 1997 року він не знайомий і це подання не підписував. С. Ніколаєнко зазначає, що його підпис під конституційним поданням від 17 березня 1997 року використаний під текстом, який не відповідає початковому (первинному) змісту. В. Верхогляд і А. Головка довели до відома Конституційного Суду України, що підписали лише конституційне подання від 24 лютого 1997 року і просять вважати недійсними їхні підписи під іншими конституційними поданнями щодо питань, порушених у зазначеному конституційному поданні.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає, що під конституційним поданням від 17 березня 1997 року підписались лише 42 народних депутати України, тоді як відповідно до статті 150 Конституції України та статті 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" суб'єктом права на конституційне подання з питань прийняття рішень Конституційним Судом України є не менш як 45 народних депутатів України.

Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням групи (42) народних депутатів України про визнання неконституційними Постанови Верховної Ради України від 10 квітня 1992 року "Про майнові комплекси та фінансові ресурси громадських організацій колишнього Союзу РСР, розташовані на території України", Постанови Верховної Ради України від 4 лютого 1994 року "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР", Постанови Верховної Ради України від 1 листопада 1996 року "Про проект Постанови Верховної Ради України про тлумачення Постанови Верховної Ради України "Про майно загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР" та Розпорядження Президента України від 24 травня 1996 року № 123 "Про заходи щодо майна загальносоюзних громадських організацій колишнього Союзу РСР" на підставі пункту 1 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у зв'язку з відсутністю встановленого Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України" права на конституційне подання.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ І ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

В. Німченко,

заступник Голови Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

Останнім часом Україна, як і більшість країн світу, стикається з проблемою міграції. Переміщення великих груп людей з інших держав, пересування їх по території України є, головним чином, наслідком міжнаціональних конфліктів, пов'язаних з розпадом Союзу РСР, воєнними конфліктами поза межами колишнього Союзу, переслідування людей з політичних, релігійних та інших мотивів. Політика держави, спрямована на подолання тоталітарного ізоляціонізму та розширення зв'язків із світовим співтовариством, також призвела до того, що на території України проживають — постійно чи тимчасово — багато іноземців та осіб без громадянства.

Закріплений у Конституції України комплекс прав і свобод людини в цілому відповідає положенням Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Європейської конвенції з прав і основних свобод людини, які ратифіковані Україною.

Невід'ємні, природні права і свободи людини закріплюються за нею незалежно від наявності у неї громадянства України (право на життя, недоторканність, свобода світогляду тощо). За загальновизнаними нормами міжнародного права ці права мають визнаватись і захищатись державою незалежно від наявності у людини громадянства даної чи іншої держави або відсутності в неї громадянства будь-якої держави. Підкреслюючи рівність людей у користуванні тим чи іншим правом або свободою незалежно від наявності у них громадянства України, багато статей Конституції України, присвячених правам і свободам людини, починаються словами: "Кожен має право...", "Кожному гарантується...". У загальному вигляді ця гуманна міжнародно-правова норма про рівність прав і свобод людини незалежно від наявності у неї громадянства закріплена у ст. 26 Конституції України, згідно з якою іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Це основне конституційне положення, що визначає правовий статус іноземців і осіб без громадянства, який в основному прирівнений до правового статусу громадянина України. Разом з тим Україна, як і будь-яка держава світу, захищаючи свої суверенітет і незалежність, маючи на меті забезпечення гідних умов життя, закріплює певні права і свободи та надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам.

Детально правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, визначається Законом України "Про правовий статус іноземців", прийнятим Верховною Радою України 4 лютого 1994 року. Згідно зі ст. 1 цього Закону іноземцями визнаються іноземні громадяни — особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України, та особи без громадянства — особи, які не належать до громадянства будь-якої держави. Отже, поняття "іноземці" включає дві категорії осіб: громадян іноземних держав та осіб, які не мають громадянства будь-якої держави. Це можуть бути співробітники дипломатичних і консульських представництв (члени їх сімей), іноземні громадяни, які постійно або тимчасово перебувають в Україні, — туристи, бізнесмени, діячі науки і культури, родичі громадян України, що прибули в Україну і мають громадянство іншої держави, екіпажі морських і повітряних суден тощо. Особливу групу іноземців становлять біженці, правовий статус яких визначається спеціальним Законом України "Про біженців", прийнятим 24 грудня 1993 року.

У ст. 26 Конституції України майже дослівно відтворено положення ст. 2 Закону України "Про правовий статус іноземців", згідно з якою іноземці та особи без громадянства мають ті самі права і свободи та виконують ті самі обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією України, цим та іншими законами України, а також міжнародними договорами України. Як і громадяни України, іноземці є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Важливе значення має закріплений у частині третій ст. 2 Закону "Про правовий статус іноземців" принцип взаємності держав у забезпеченні здійснення іноземцями прав і свобод людини і громадянина. Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України. Це рішення набирає чинності після його опублікування. Воно може бути скасовано, якщо відпадуть підстави, за якими воно було прийнято.

Іноземці та особи без громадянства, як і громадяни України, мають право: займатися інвестиційною, а також зовнішньоекономічною діяльністю та іншими видами підприємницької діяльності, передбаченої законами України; працювати на підприємствах, в установах і організаціях або займатися іншою трудовою діяльністю на підставах і в порядку, встановлених для громадян України; на відпочинок нарівні з громадянами України; користуватися медичною допомогою в разі постійного проживання в Україні; на соціальний захист; на житло; мати у власності будь-яке майно, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права; на освіту; користуватися досягненнями культури нарівні з громадянами України; брати участь в об'єднаннях громадян; на свободу совісті (віросповідання); укладати і розривати шлюби з громадянами України та іншими особами; на звернення до суду та до інших державних органів для захисту їх особистих, майнових та інших прав. Ці права і свободи іноземців та осіб без громадянства передбачені статтями 7—18 і 22 Закону України "Про правовий статус іноземців".

У правовому статусі іноземців і осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, та іноземців і осіб без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні, є певні відмінності. Зокрема, лише іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, надається право: працювати на підприємствах, в установах і організаціях або займатися іншою трудовою діяльністю на підставах і в порядку, встановлених для громадян України; користуватись медичною допомогою нарівні з громадянами України; на житло; право на освіту нарівні з громадянами України; право на участь у легалізованих об'єднаннях громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні, цими правами не можуть користуватись.

Так, медична допомога їм надається не нарівні з громадянами України, а в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України. Житло їм надається у тимчасове (короткотермінове) користування в готелях, пансіонатах тощо. Навчання у навчальних закладах України вони оплачують, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України. Іноземці, котрі тимчасово перебувають в Україні, за будь-яких умов не можуть брати участі в об'єднаннях громадян. Ці обмеження цілком виправдані, вони логічно випливають з самого факту тимчасового перебування іноземця чи особи без громадянства в Україні і ніяким чином не суперечать загальному правилу, встановленому ст. 26 Конституції України, відповідно до якого іноземці та особи без громадянства користуються тими ж правами і свободами, що і громадяни України, оскільки ця норма Конституції України допускає певні винятки у правовому статусі іноземців та осіб без громадянства.

Водночас для іноземців встановлено певні обмеження у правах. Згідно зі ст. 36 Конституції України іноземці не можуть бути членами політичних партій України. Відповідно до ст. 70 Конституції України та ст. 23 Закону України "Про правовий статус іноземців" іноземці та особи без громадянства не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади, а також брати участь у референдумах. На іноземців не поширюється загальний військовий обов'язок, вони не проходять військової служби в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України. Згідно із статтями 127 та 148 Конституції України іноземці та особи без громадянства не можуть призначатись або бути обраними на посади суддів. Це обмеження для іноземців передбачено також законами України "Про статус суддів" і "Про Конституційний Суд України".

Законодавством України для іноземців та осіб без громадянства встановлено деякі обмеження щодо професійної діяльності. Зокрема, згідно зі ст. 46 Закону України "Про прокуратуру" прокурорами та слідчими прокуратури можуть бути лише громадяни України. Відповідно до ст. 17 Закону України "Про міліцію" іноземці та особи без громадянства не можуть прийматися на службу до міліції. Згідно зі ст. 2 Закону України "Про адвокатуру" адвокатом може бути лише громадянин України. Таке саме обмеження для іноземців та осіб без громадянства встановлено ст. 3 Закону України "Про нотаріат", ст. 19 Закону України "Про службу безпеки України". Відповідно до ст. 4 Закону України "Про дер-

жавну службу" іноземці та особи без громадянства не можуть прийматись на будь-яку державну службу.

Принцип рівності іноземців та осіб без громадянства з громадянами України діє і щодо обов'язків громадян України, за деякими винятками, передбаченими Конституцією України і законами України (наприклад стосовно військового обов'язку). Іноземці, як і громадяни України, зобов'язані сплачувати податки і збори, дотримуватись Конституції України та законів України, шанувати традиції та звичаї народу України. Здійснення іноземцями своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні. Як і громадяни України, вони зобов'язані не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині народу України, відшкодовувати завдані збитки.

Іноземці та особи без громадянства, як і громадяни України, зобов'язані нести відповідальність за вчинені ними на території України злочини та адміністративні правопорушення. Однак цей обов'язок не поширюється на іноземців, які користуються дипломатичним імунітетом. Відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, ст. 26 Конституції України та ст. 4 Закону України "Про правовий статус іноземців" останнім може бути надано політичний притулок в Україні.

Згідно зі ст. 25 Конституції України громадянин України не може бути видворений за межі України або виданий іншій державі. За загальним положенням таким правом іноземці та особи без громадянства не користуються. Єдиний виняток з цього правила встановлено ст. 14 Закону України "Про біженців", згідно з якою іноземець, якому надано політичний притулок, не може бути повернутий до держави, де ще існують умови, що змусили його залишити державу попереднього проживання.

В Україні, як і в усіх цивілізованих країнах, громадяни мають право вільно пересуватись та обирати місце проживання в межах кордонів держави. Це право з певними обмеженнями зберігається і за іноземцями. Статтею 33 Конституції України встановлено, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантуються свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законом.

Порядок в'їзду в Україну і виїзду з неї іноземців регламентується Законом України "Про правовий статус іноземців" і постановою Кабінету Міністрів України "Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію" № 1074 від 29 грудня 1995 року. Згідно з цими нормативно-правовими актами іноземці в'їжджають в Україну, виїжджають з неї та проїздять транзитом по її території через пункти пропуску на державному кордоні України за національним паспортом і за наявності відповідної візи, якщо інший порядок в'їзду та виїзду законодавством України не встановлено. Громадяни держав, з якими Україною укладено міжнародні договори про взаємні безвізові поїздки громадян, в'їжджають в Україну за дійсним національним паспортом і належним чином оформленим запрошенням від фізичних і юридичних осіб в Україні, якщо інше не передбачено міжнародним договором України.

Особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, за кордон України виїжджають за посвідченням особи без громадянства для виїзду за кордон і візою на виїзд з України. Транзитний проїзд іноземців через територію України дозволяється за наявності у них транзитної української візи, візи країни призначення, проїзних квитків або інших документів, що підтверджують транзитний характер поїздки, якщо інше не передбачено законодавством України. Транзитний проїзд автотранспортом здійснюється тільки шляхами категорії "М" і "А". У разі вимушеної зупинки на території України у зв'язку з надзвичайними обставинами (стихійне лихо, хвороба, ремонт транспортного засобу тощо) за наявності документів, що підтверджують причину і тривалість затримки, органами внутрішніх справ іноземцю може бути продовжено термін дії транзитної візи або дозволено тимчасове перебування в Україні на строк, необхідний для усунення обставин, що спричинили вимушену зупинку.

Згідно зі ст. 25 Закону України "Про правовий статус іноземців" в'їзд в Україну іноземцю не дозволяється: в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку; якщо, порушуючи клопотання про в'їзд в Україну, він подав про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи; якщо його національний паспорт або документ, який його замінює, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають встановленому зразку або належать іншій особі; якщо у пункті пропуску через державний кордон України він порушив правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконав законних вимог посадових осіб Прикордонних військ, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні; якщо встановлено факти порушення ним законодавства України під час попереднього перебування в Україні.

Відповідно до ст. 26 Закону "Про правовий статус іноземців" виїзд іноземця з України не дозволяється, якщо: щодо нього ведеться дізнання чи попереднє, досудове слідство або кримінальна справа розглядається судом; його засуджено за вчинення злочину до відбування покарання або умовне звільнення від покарання; його виїзд суперечить інтересам забезпечення безпеки України — до припинення обставин, що перешкоджають виїзду. Крім того, виїзд з України іноземця може бути відкладено до виконання ним майнових зобов'язань перед фізичними та юридичними особами в Україні.

Іноземці, які прибули в Україну на законній підставі, підлягають реєстрації протягом трьох робочих днів, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України та нормативними актами України. Реєстрація здійснюється в органах внутрішніх справ.

У Міністерстві закордонних справ України та його представництвах реєструються національні паспорти: глав іноземних представництв і консульських установ, членів дипломатичного персоналу, консульських посадових осіб; співробітників відомств закордонних справ зарубіжних країн, які прибули в Україну у службових справах і мають дипломатичний чи службовий паспорт, та членів їх сімей; посадових осіб міжнародних організацій, що прибувають в Україну у службових справах; іноземних кореспондентів і журналістів, акредитованих при прес-центрі Міністерства закордонних справ України, і членів їх сімей.

Іноземці, які іммігрували в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також ті, що на законних підставах тимчасово перебувають на території України, можуть вільно пересуватися на її території, якщо інше не передбачено законодавством України. Порядок пересування на території України іноземців, національні паспорти яких зареєстровано у Міністерстві закордонних справ України, визначається цим Міністерством.

Перебування іноземців у місцевостях з контрольованим порядком в'їзду дозволяється на підставі віз для перебування в Україні (із зазначенням конкретної місцевості), що видаються дипломатичними представництвами і консульськими установами України за кордоном, та дозволів органів внутрішніх справ, котрі видаються іноземцям, які прибувають в Україну на запрошення організацій, що їх приймають, на підставі письмових звернень цих організацій, а тих, які прибувають по лінії іноземних представництв чи у приватних справах, — на підставі їх особистої письмової заяви.

За рішенням органів внутрішніх справ або Служби безпеки України іноземця може бути видворено за межі України, якщо: його дії суперечать інтересам забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку; це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України; він грубо порушив законодавство про правовий статус іноземців. Порядок видворення іноземців регламентовано Правилами в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України № 1074 від 29 грудня 1995 року.

Деякі особливості має правовий статус іноземців, які визнаються біженцями. Розпад Союзу РСР призвів до того, що значна кількість україномовного і російськомовного населення не за своєю волею стали жителями інших держав, які не завжди забезпечують їм відповідні умови для реалізації повною мірою всього комплексу прав і свобод людини. Гострі міжнаціональні конфлікти на території колишнього СРСР і поза його межами призводять до вимушеного переселення значної кількості людей в Україну, що і викликало необхідність правового регулювання їх статусу. У грудні 1993 року Верховна Рада України прийняла Закон "Про біженців", яким визначаються особливості правового статусу іноземців, котрі вважаються біженцями. Згідно зі ст. 1 цього Закону біженцем вважається іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), який внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками расової, національної належності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань вимушений залишити територію держави, громадянином якої він є (або територію країни постійного проживання), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок зазначених побоювань та щодо якого в порядку та за умов, визначених цим Законом, прийнято рішення про надання йому статусу біженця.

Особи, які мають намір набути статусу біженця і перетнули державний кордон України у порядку, встановленому чинним законодавством України, повинні протягом трьох діб звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявою про надання їм статусу біженця. Особи, які були вимушені незаконно перетнути державний кордон України з наміром набути статусу біженця і при-

були в Україну з держави, в якій вони могли стати жертвами переслідувань, повинні протягом доби звернутися до відповідного органу міграційної служби через її уповноваженого чи службову особу Прикордонних військ України із заявою про надання їм статусу біженця та з обґрунтованим поясненням незаконного перетинання ними кордону України.

Питання про надання і позбавлення статусу біженця вирішуються Державним комітетом у справах національностей та міграції та його органами в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України та їх органи на місцях у межах своєї компетенції вживають заходів для виявлення серед осіб, котрі порушили клопотання про надання статусу біженця, таких, яким такий статус не може бути наданий.

Відповідно до ст. 3 Закону "Про біженців" статус біженця не надається особі: за якою компетентними органами влади держави, де вона проживає, визнаються і забезпечуються права і обов'язки, пов'язані з громадянством цієї держави; щодо якої встановлено, що вона вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві; яка вчинила тяжкий злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття на її територію; яка до прибуття в Україну перебувала в державі, де вона могла у встановленому порядку отримати притулок чи оформити статус біженця. Це положення не поширюється на осіб, для яких чинним законодавством України передбачено спрощений порядок набуття громадянства України.

Законом "Про біженців" встановлено деякі відмінності у правовому статусі осіб, які подали заяву про надання статусу біженця, і осіб, які набули статусу біженця.

Зокрема, особа, яка подала заяву про надання статусу біженця, має право на: тимчасове працевлаштування чи навчання; медичну допомогу і соціально-побутові послуги; користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення до вирішення питання про надання статусу біженця, але на строк не більше трьох місяців; вільне словідування своєї релігії. Особа, яка подала заяву про надання статусу біженця, зобов'язана: подати до відповідного органу міграційної служби відомості про себе, необхідні для вирішення питання про надання статусу біженця; при одержанні направлення органу міграційної служби відбутися до визначеного місця тимчасового проживання і у триденний строк зареєструватися у місцевому органі внутрішніх справ; дотримуватися встановленого порядку перебування на території України; проходити медичний огляд на вимогу органів охорони здоров'я.

Рішення про надання статусу біженця приймається органами міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі. Рішення про відмову у наданні статусу біженця може бути оскаржене до Державного комітету у справах національностей та міграції або, відповідно до ст. 55 Конституції України, — до суду.

Статус біженця надається на три місяці. Цей строк може бути подовжений. Особа, якій надано статус біженця, має право на: вибір місця тимчасового проживання із запропонованого їй міграційною службою переліку населених

пунктів і пересуватися по території України за правилами, встановленими для іноземців; працю за наймом або підприємницьку діяльність, придбання у власність майна за умов, передбачених законодавством України для іноземців; охорону здоров'я і відпочинок у порядку, встановленому для громадян України; одержання грошової допомоги, пенсій та інших видів соціального забезпечення в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; користування житлом, наданим у місці тимчасового проживання; навчання в порядку, передбаченому законодавством України для іноземців; користування надбаннями культури; свободу совісті та вільне відправлення релігійних обрядів; недоторканність особи, житла, охорону законом особистого життя, таємниці листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень; судовий захист від посягань на честь і гідність, життя і здоров'я, особисту свободу та житло, а також захист майнових і немайнових прав; вступ до легалізованих громадських організацій відповідно до їх статутів (положень).

Біженець зобов'язаний дотримуватись Конституції України та законів України, виконувати рішення і розпорядження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, законні вимоги державних органів і посадових осіб.

Статус біженця втрачається, якщо особа: добровільно знову скористалася захистом держави, громадянином якої вона є, або країни постійного проживання; набула нового громадянства та користується захистом держави свого нового громадянства; засуджена до позбавлення волі вироком суду України, що набрав законної сили.

Орган міграційної служби за місцем тимчасового проживання біженця позбавляє його статусу біженця, якщо: зникли обставини, що були підставою для надання особі статусу біженця; особі було надано статус біженця внаслідок подання нею завідомо неправдивих відомостей або підроблених документів; дії особи біженця з поважних причин розглядаються як загроза державній безпеці, громадському порядку чи здоров'ю населення України.

Рішення про позбавлення статусу біженця може бути оскаржене до Державного комітету у справах національностей та міграції або до суду.

Правовий статус особи, позбавленої статусу біженця, визначається Законом України "Про правовий статус іноземців".

За певних умов і громадяни України можуть користуватись правами, що надаються біженцям. Зокрема, пунктом 2 Постанови Верховної Ради України "Про порядок введення в дію Закону України "Про біженців" встановлено, що громадяни України, які прибули в Україну, залишивши країну свого постійного проживання внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвами переслідувань за ознаками расової, національної належності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань, мають права, передбачені ст. 12 Закону України "Про біженців".

Такий підхід у вирішенні складних питань щодо біженців є проявом гуманізму і співчуття до громадян, які змушені були залишити країну свого постійного проживання.

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

СІЧОВЕ КОЗАЦТВО НА СТОРОЖІ НЕЗАЙМАНОСТІ “НАРОДНОЇ КОНСТИТУЦІЇ” ПРАЩУРІВ

О. Мироненко,

суддя Конституційного Суду України,
доктор філософських наук, професор,
член-кореспондент Академії правових наук України,
заслужений діяч науки і техніки України

Головним суб'єктом захисту неписаних стародавніх прав і вольностей русів, їх апології, збереження і трансформації звичаїв предків ще за польсько-литовської доби стало українське козацтво. “Вільні люди”, “воїни”, “строжі” — такі означення вперше зустрічаються у половецьких джерелах XIII ст., візантійських та італійських землеписах тієї самої доби щодо озброєних людей, які у східноєвропейських степах, на Чорноморщині давали відсіч тюрксько-татаро-монгольським завойовникам, охороняли кордони, супроводжували купецькі каравани, а в періоди між військовими справами підтримували своє існування землеробством, тваринництвом, рибальством, полюванням, бджільництвом, торгівлею сіллю, селітрою, паливом та іншими товарами¹.

Перші документальні відомості про українське козацтво з'явилися наприкінці XV ст., але його історія розпочалась значно раніше. Протягом XIII–XV ст. лави степових “уходників” значно поповнилися українськими селянами, які у масовому порядку під постійним тиском польської, литовської, української шляхти, татар, турків тікали у тоді ще малолюдні східні й південні окраїни середньої течії Дніпра та прилеглі до них багаті на природні ресурси пустуючі землі і гуртувалися навколо визнаних лідерів. У колонізованих втікачами регіонах засновувалась низка козацьких слобід, хуторів та інших поселень, почали розквітати колись цілинні землі, розвивалися скотарство, теслярські, ковальські, кравецькі, зброярські, кушнірські та інші промисли. Створювались нові громадські організації волелюбних, відчайдушних, бунтівливих втікачів — конгломератні козацькі громади, общини, мири, товариства, де всі вважались вільними і рівними у користуванні землею та промисловими угіддями, мали однакові права на участь у самоврядуванні.

¹ Ці процеси детально аналізуються багатьма дослідниками. Див.: Антонович В. Про часи козацькі на Україні. — К., 1991; Шерер Жан Бенуа. Літопис Малоросії, або історія козаків-запорожців. — К., 1994; Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків. У 3-х т. — К., 1990–1991 та ін.

Селянський демократизм поступово набув рис військово-козачого, за умов якого поселенський люд виявився досить сприйнятливим до конституційних основ державності предків у вигляді хоч і недосконалого, але світлого, прозорого і чистого звичаєвого права пращурів, які ототожнювали його з “правдою”; до елементів народоправства у вигляді віча; до соборності, колективізму, громадської солідарності, що втілювались в обчинному землеволодінні, суспільній власності на землю; до свободолюбства, потягу до рівності людей, братерства, справедливості в досить розвинутому обчинно-громадському житті; до принципів виборності владних органів (десятські, сотські, тисяцькі, старости, земельні суди тощо); до децентралізації політичної влади, що дістало вияв у розгалуженій системі місцевого самоврядування, автономізації окремих громад і регіонів, їх федералізації і навіть конфедералізації; до поєднання монархічних і аристократичних форм правління (великий князь, місцеві князі, княжі ради з “кращих людей”, “думців”, бояри, воєводи, дружинники). Іншими словами, руське суспільство, навряд чи добре знаючи Полібія, реалізувало його ідею у політичній практиці, створивши “найліпшу”, за вченням мислителя, форму держави з відповідним “поділом влади”, тобто суміш рис царства (княжа влада), аристократії (боярська влада) та демократії (віче, верв тощо).

Традиції такого типу конституційних основ державотворення передавались від покоління до покоління, всотувались у політичну свідомість мас, що й дозволило українським козакам без будь-яких додаткових теоретичних обґрунтувань починаючи з XVI ст. створити у Подніпров'ї військово-старшинську систему організації суспільно-політичного життя, що мала всі ознаки, притаманні державному управлінню¹. З одного боку, в перших козацьких державних утвореннях (куріні на Чернігівщині, Брацлавщині, в окремих регіонах Київщини, невеликі об'єднання курінів — мікросічі на Хортиці, Черкащині, по нижній течії Дніпра, Південного Бугу тощо) можна побачити ту ж “полібієву” форму владування, де місце царя займав кошовий отаман, аристократії — Рада старшини, демократії — козацька рада. З іншого боку, в козачому самоврядуванні майже за два століття до появи концепції Монтеск'є можна виділити елементи демократії та поділу влади: “законодавчої” (кошовий отаман, загальне козацьке зібрання), “виконавчої” (старшина) та “судової” (кошові суди, згодом — військовий суддя, генеральний суддя). Мабуть, не треба відкидати опосередкованого впливу на козацьке народоправ'я демократичних традицій причорноморських еллінських полісів і безпосереднього — польської та литовської “шляхетської демократії”.

Козацькі громади на практиці довели справедливість виробленого людством правила: будь-якому праву, особливо праву словесному, праву звичаєвому, притаманна готовність оборонятись від яких би то не було посягань. Здоровий консерватизм козацького гурту мав своїм корінням випробувану віками добрячу селянську затятість, яка відбилась у соковитому прислів'ї: “Що город — то норів, що село — то звичай”. Трансформувались у звичаєве козацьке право,

¹ Докладніше див.: *Миرونенко О.М.* Права і свободи людини в державницьких змаганнях українських гетьманів. — К., 1995.

права і вольності запорожців, "народна конституція" неписаних староруських традицій державотворення охоронялися від порушень досить ретельно, переважно політичними козацькими органами влади. За видання універсалів чи ухвалення інших рішень, що суперечили "обыкновениям" чи не дотримували "звичаю давняго", чимало посадових осіб розплачувались власним життям.

Козацькі органи у курінях, січах-форпостах, малих, а згодом і великих кошових об'єднаннях (Хортиця, Томаківська, Базавлуцька, Микитинська та інші січі) створювались і функціонували у первісних утопічно-комуністичних умовах. Сягаючи своїм корінням у соціальні вчення раннього християнства, які проповідували свободу, рівність, братерство, щастя людей, зрівняльно-споживацький комунізм у побуті, маючи на озброєнні демократичні конституційні встановлення доби Київської Русі, українське козацтво у XV—XVI ст. не тільки створило християнську республіку, а й на практиці втілювало у життя такі принципи, про які лише мріяли західні фундатори утопічного соціалізму Т. Мор, Т. Мюнцер, Т. Кампанелла та інші. Ще до появи їх знаменитих "Утопії" чи "Міста Сонця" у козаків було повністю усупільнено господарство, організовано спільне землекористування, спільне виробництво, спільне добування продуктів, колективний їх розподіл, зрівняльне споживання. Приватна і особиста власність не відіграла ніякої ролі: побут старшини, у тому числі й кошового отамана, нічим не відрізнявся від загальнокозацького. Як і в "Утопії", життя січовиків будувалося на принципах демократизму, виборності старшинства, колективізму, який майже повністю нівелював особистість, на засадах усупільнення не тільки виробництва, а й побуту, зневаги до сім'ї. Мабуть, єдине, чим відрізнялась Січ від придуманих на Заході острову Утопія і Міста Сонця, це те, що у козаків не стали спільними жінки й діти. Без особливого ентузіазму ставились запорожці і до фізичної праці.

Саме первісно-комуністичний побут січовиків дозволив за багатьма ознаками випередити сучасну їм стану "парламентську" Європу. Представницькі інституції у Січі здійснювали досить жорсткі контрольні функції щодо "виконавчої" влади, не знали поділу на звання, стани, курії, на власників і "неімущих", на осілих і неосілих, на бідних і багатих, на корінну націю і другорядні народи тощо. Знатність походження тут нікого не цікавила і про неї навіть не питали. Протопарламентські установи Війська Запорізького втілювали небачений ні у древніх греків, ні у давніх римлян, ні у ті часи (а, може, й досі) ідеал майже абсолютної рівності і свободи, вкрай спрощену, але безпрецедентну у минулому і в новітній історії вершину соціальної справедливості у суспільних відносинах, братерство (у переважаючій більшості) простих, щедрих, безкорисливих, врівноважених, сміливих, винахідливих людей (нехай і дещо легковажних, хвалькуватих та безтурботних гуляк і лицарів), яке не мало аналогів у світовій практиці. Саме козацький гурт виявився фундатором гасла "ані пана, ані холопа", яке згодом включалось мислителями до змісту української національної ідеї, започаткував не лише зародок вітчизняного парламентаризму, а й державного організму взагалі, що потім перетворився на Гетьманщину Б. Хмельницького.

Якщо на Заході у цей час фонтанували ідеї станової нерівності, беззастережного панування приватної власності, індивідуалізму, егоїзму тощо, то "козаць-

кий народ”, який став первинним осередком, стрижнем нової нації, головними, відмінними від інших етносів рисами якої, тобто суто менталітетним надбанням, були глибоке усвідомлення соціальної справедливості, прагнення до усупільнення власності, соборності, колективізму, альтруїзму, абсолютної рівності та свободи.

Відомий польський політичний діяч і літератор межі XVI–XVII ст. Ян Щасний Гербурт називав “козацькі конституції”, тобто звичаї, які ретельно оберігали запорожці, “найкращим правом і матір’ю всіх прав”, а спроби польських володарів порушити такі звичаї або взагалі знищити козацькі неписані “конституції” порівнював з прагненням перемістити море від Самбора чи Бескиди до Гданська¹.

У XVI ст. магнати і шляхта значно посилили тиск на вже багаті козацькі землі, придушували стихійні повстання переселенців, з одного боку, відсуваючи їх за дніпровські пороги у дике тоді Запорожжя, а, з другого, використовували козацькі військові формування для боротьби з татарськими нападами на Велике князівство Литовське. Внаслідок цього формувалося низове і городове козацтво. Останнє оселялось у замках-фортецях Бара, Хмельника, Брацлава, Черкас, Вінниці, Канева та на інших південних околицях України. І низові, й городові козаки славились лицарством у боях з татарами і турками, зростали їх сила, авторитет серед народу, усвідомлення власної не лише регіональної, а й загальнонаціональної ваги. Допомога Речі Посполитій у боротьбі проти татар і турків у другій половині XVI ст. змушувала польських правителів визнавати й підтримувати козацькі права і вольності, збільшувати число реєстрових (офіційно прийнятих на військову службу) козаків.

Одним з перших правових результатів таких виступів стали “конституції” Стефана Баторія, тобто права і привілеї, даровані польським королем українському козацтву у 1579 році, які, з одного боку, узагальнювали, розширювали і конкретизували деякі положення неписаних “козацьких конституцій”, заснованих на більш давніх слов’янських традиціях, а з другого — грубо ігнорувались і нехтувались як самим королем, так і його наступниками. Вольності січовиків, набуті ними у цей час самостійно, на підґрунті “народної конституції” пращурів, не могли влаштувати ані верховодів Великого князівства Литовського, ані провідників Речі Посполитої.

У другій половині XVI ст., після провалу ідей фізичного винищення козацтва і перемоги пропозицій легітимізувати його, розколоти на стани, інтенсифікувалися спроби поставити січовиків зокрема та “козацький народ” і “козацьку націю” взагалі під контроль держави. Спочатку це дістало вияв у створенні першого реєстрового козацького загону з 300 чоловік і призначенні королем Сигізмундом II Августом над цими козаками свого гетьмана Ю. Язловецького. Це сталося через 50 років після того, як зазнали невдачі такі спроби С. Полозовича та К. Кмітича, і через кілька років після того, як отаман-реформатор

¹ Див.: *Лашенко Р.* Лекції по історії українського права. — Прага, 1923. — С. 16.

Є. Ружинський запровадив козацьку полкову систему, тобто поділ на полки і сотні на чолі із знову ж таки обраними демократичним шляхом полковниками і сотниками. Його наступники І. Свірговський, Т. Пятигорець та інші вже поділяли владу над реєстровими козаками з польськими коронними гетьманами.

Король Стефан Баторій, отримавши корону у 1576 році, подарував українському козацтву згадані вище “конституції і привілеї”, згідно з якими реєстр збільшувався до 500 (за іншими даними — до 600) чоловік на чолі з уже офіційно названим запорозьким гетьманом Б. Ружинським (Богданком, Ружним, Яківом) з пожалуванням йому бунчука, булави і військової печатки, тобто гетьманських клейнодів. Реєстрові козаки звільнялися з-під юрисдикції старост, отримували військові регалії (малинова короґва, бубни, труби і т. ін.), власний герб (козак з самопалом), столицю (спочатку Трахтемирів, згодом — Батурич) і деякі права на самоврядування під контролем коронного гетьмана. Кількість січовиків визначалась у 20 тис. чоловік, кожен з яких мав отримувати платню в один червінець, кожух і право селитися аж до Києва. Але згодом Баторій водночас і милував еліту реєстрового козацтва, даруючи їй землі, хутори, угіддя, і нехтував надані власноручно “конституції”. Він нещадно переслідував козацьких вождів: один за одним загинули на шибениці або померли у вигнанні І. Підкова, Я. Шах, С. Зборовський, І.(Я.) Оришевський. Вже за Сигізмунда III, у 1589 році, по положеннях нової “козацької конституції” було завдано ще одного відчутного удару: починаючи з С. (Д.) Скалозуба обрані на Військовій раді отамани вважались легітимними лише після затвердження їх польськими королями.

Отже, “конституції” Стефана Баторія в історії вітчизняної конституційної юстиції виявились віхою, яка: а) втілювала перші практичні результати козацького руху за відродження “фольклорної конституції” у вигляді стародавнього звичаєвого права; б) знаменувала собою окроїмування нових установчих норм, що збагачували стару конституцію козацьких батьків; в) стала однією з піонерських спроб унормування вже давно існуючих прав і звичаїв запорожців; г) перетворилася на об’єкт зневажання і цинічних порушень з боку польської владної еліти; д) своєрідним чином стимулювала громаду реєстрового козацтва, запорожців, їх отаманів і гетьманів до активної чи пасивної оборони відвойованих у запеклій боротьбі уконституційованих прав і вольностей.

На Запорозжжі наприкінці XVI ст. сформувались і активно діяли Січові військові ради, які відомі в історії ще й як Січові військові збори, Січові козацькі ради, Військові ради, Козацькі ради, Січові ради, Січові збори, Велике коло, Велике козацьке коло тощо. Це був первісний орган козацького самоврядування у вигляді загальних зборів козаків, де на колективній основі вирішувались усі головні питання життєдіяльності січовиків, серед яких одне з провідних місць займали проблеми апології і відстоювання неписаних “козацьких конституцій”. Січові ради відтворювали староруські традиції народних віче, всотували скарбницю вічової спадщини, виконували своєрідні законодавчі, а також контрольні функції щодо діяльності та рішень гетьманів, кошових отаманів і Ради січової старшини. Збирались вони в обов’язковому порядку спочатку військовими осавулами, а пізніше — курінними отаманами тричі на рік: у

перший день нового року (1 січня), на Великдень (березень—травень) та на Покрову (1 жовтня). Але практикувались і “позачергові” зібрання січовиків у будь-який час і день на вимогу старшин чи простої сіроми.

Розпочинались Січові військові ради у суворій відповідності з уконституційованими у народній пам'яті звичаями як велике всенародне свято, якому відповідали і найкращий одяг січовиків, і їх особливий настрій, і дзвони, й урочисті богослужіння, і гуркіт гармат, і бій литавр, і ретельно дотримуваний церемоніал виходу старшини з клейнодами, стягами, хорогвами. Відкривав зібрання гетьман чи кошовий отаман¹. Першим питанням новорічних Рад традиційно був перерозподіл земельних, лісових, водних, соляних, мисливських, риболовних та інших угідь серед куренів, потім — серед старшин, потім — серед священнослужителів, в останню чергу — серед жонатих. Проводився такий перерозподіл щороку за вже давно унормованим у “фольклорній конституції” пращурів жеребом і майже ніколи суперечок чи невдоволення не викликав.

Зате під час вирішення (теж традиційного) другого питання — обрання кошового отамана — пристрасті розпалювались неймовірно. Справою звичайною визнавались не тільки гучні суперечки, а й криваві бійки між групами козаків, які досить часто завершувались каліцтвом, а то й загибеллю декого з них. Більш-менш мирно вирішувалось питання про залишення кошового отамана на посаді. Коли ж козаки, головним чином козацька сірома, вважали, що “скурвий син вже козацького хліба наївся”, кошовий разом із суддею, писарем і осавулом виганявся з майдану, а січовики приступали до висування кандидатур. Тут розпочиналось теж закріплене в установах предків повне панування охлократії: кожен курінь горлав за свого представника. Всі, чиє ім'я було названо, залишали майдан. “Обговорення” у формі все того ж вигукування, гвалту з боку черні, суперечок, сварок, бійок тривало досить довго. Перепадало і деяким кандидатам у кошові: натовп витягував їх з куренів, добряче лупцював і тільки згодом зупиняв свій вибір на якійсь одній особі, яка повинна була згідно з давно уконституційованим у звичаях правилом двічі відмовитись від наданої честі і лише за третьої пропозиції взяти в руки палицю кошового. Після цього він на рік ставав “батьком і отаманом” з величезними, зокрема й контрольними, повноваженнями. Слідом за кошовим у такому самому порядку Січова рада обирала за чергою суддю, писаря, обозного, осавула, довбуша (довбиша), пушкаря, кантаржея та інших посадових осіб, які у межах своєї компетенції теж здійснювали нагляд, тобто пильнували за недоторканністю “конституції пращурів”, що поступово трансформувалась у звичаєве козацьке право.

Мабуть, третім за значенням питанням, що вирішувалось на Січовій раді, було питання війни і миру. Тут теж існував суворо дотримуваний козаками звичаєвий порядок. Спочатку січовики на майдані вислуховували представника

1 Наприкінці XVI — у першій половині XVII ст. головна посадова особа на Січі іменувалась гетьманом Війська Запорізького. Починаючи з квітня 1650 р., у результаті реформ Б. Хмельницького, спрямованих на обмеження ролі січовиків, їх провідником став кошовий отаман, а влада гетьмана охоплювала вже всю територію Гетьманщини.

(посла) того чи іншого володаря, який пропонував їм виступити у військовий похід, ставили йому запитання, відбирали направлені їм грамоти, усували посла з кола у спеціальний курінь і продовжували обговорення без нього. Окремо радились між собою чернь, і окремо — старшини. Частіше вирішальне слово належало сіромі: під її тиском старшина майже завжди погоджувалась з розлученим на томпом. Але далі знову брали верх уконституційовані у традиціях норми козацького права. Вже з обох груп січовиків обиралося 20 представників, які обговорювали питання поміж собою, потім запрошували до свого кола посла, висували зустрічні умови і або доходили згоди, або не доходили. Рішення оголошував осавул. Якщо козаки погоджувались, то це було видно з їх схвального галасу і кидання вгору шапок.

Проте увечері січовики, ще раз порадившись у курінях, могли й передумати. Тоді наступного дня зібрання Ради відновлювалось, і все розпочиналося знов. Доходило до того, що кошовий звинувачував козаків у втраті стародавніх традицій, військової честі та козацької слави і складав повноваження отамана. Та це теж була одна з ознак вірності й відданості “конституції батьків”: козаки через депутацію умовляли кошового знову стати для них батьком, той пручався, потім повертався на майдан. Обговорення тривало. У разі остаточної згоди чужоземець вручав січовикам грошовий задаток, який ретельно перераховувався старшинами у присутності всіх.

У нормовані у народній пам'яті козацькі “обыкновенія”, на захисті яких завжди стояли січовики, допускали заміну кошового чи старшини і посеред року. У таких випадках козацька чернь, якій швидко обридало надмірно тихе життя, звинувачувала отамана у лінощах, навішувала на нього ярлики “ганчірки”, “бабника”, і залежно від настрою на Січовій раді могла навіть присудити його до страти або ж повернути “із князів у грязь”.

До речі, судові функції посідали досить важливе місце в компетенції Великого козацького кола як оборонця стародавніх прав і вольностей. Вони здійснювались переважно без будь-яких писаних законів на підґрунті уконституційованих пращурами традицій, здорового глузду, тобто природних, безпосередніх, нештучних норм — “конституцій законів війська Запорозького”. Найсуворіше карались зрадництво, дітовбивство, вбивство козака козаком, пограбування, повторна крадіжка, розбійництво, малодушність, боягузтво, пияцтво у військовому поході, викрадення дружини у чоловіка, звідництво, перелюбство, мужолозтво, зневага до прапора, образа старшини, підробка документів, а також, що особливо треба підкреслити, порушення чи просто нехтування визнаних громадою “законів батьків”. За такі злочини Військова рада засуджувала на смерть через повішення на шибениці, утоплення, забиття каменями чи батогами, посадження на кіл (палю), зариття у могилу живцем, четвертування, колесування, підвішування за ребро на гак або розстріл. Непоодинокими були й випадки, коли злочинця “жаліли усією громадою” — добряче лупцювали і відпускали на покаяння. В'язниць у козаків не було. Тому Січова рада, окрім смертної кари, застосовувала ще й такі, що теж знаходились під її “конституційною охороною”, види покарання: побиття каменями або батогами (найчастіше), приковування до ганебного стовпа на визначе-

ний термін, відсторонення від посади, відлучення від козацької громади, заслання до монастиря, посадження злочинця на дерев'яну кобилу, позбавлення честі і прав та деякі інші.

Як орган прямого народоправ'я і політичного (інколи — квазісудового чи судового) контролю за дотриманням законсервованих у пам'яті високоповажних старців з козацького кола традицій Військова рада, де всі січовики користувались рівним правом голосу, вирішувала ще й питання відносин із сусідами, управління територіями, формування загонів для походів, колективно складала послання чи листи, які виходили за межі Січі, готувала відповіді на грамоти, ультиматуми, укази, прохання від різних осіб, котрі вступали у стосунки з козаками, визначала винність чи невинність членів товариства у тих чи інших порушеннях, вирішувала багато інших проблем бурхливого січового життя. Ухвали Ради, хоч і приймались у “наддемократичних” умовах на око, на слух, суворо дотримувались усіма членами козацького гурту.

Право на участь у Січовій раді мали всі особи чоловічої статі, записані до одного з куренів. При цьому не існувало ані національних, ані станових, ані майнових і навіть вікових обмежень. Традиційними, тобто унормованими в усних “конституціях пращурів”, були деякі вимоги соціального (бути вільним і нежонатим), мовного (говорити українською мовою) та професійного (володіти козацькою військовою майстерністю) характеру. Вимога вірності російській короні як суттєве доповнення козацького звичаєвого права додалась у середині XVIII ст. Мабуть, найсуворішим “цензом” стосовно повновправної участі у Січовій раді була недоторканна у “конституції батьків” відданість православної вірі, її догматам, дотримування постів, знання символів і молитов. Та останнє не перешкоджало іновірцям без будь-яких ускладнень перехреститися у православ'я. Щодо вимоги майстерності у військових справах, то деякі автори стверджують, що зарахування до “випробуваних товаришів” відбувалося лише після семи років перебування у Січі, але більшість дослідників такого терміну не виділяють.

Кількісний склад Січових рад у різні періоди був різним: у XVI ст. — 2–3 тис. осіб, у XVII — від 200 осіб (під час погромів Січі) до 20 тис. (за доби походів І. Сірка), у XVIII ст. — від 2 до 12 тис.¹ Загальна ж кількість поселенців доходила до 200 тис. чоловік, з них січовиків — 35 тис. Ось чому Січові ради цілком обгрунтовано можна вважати своєрідними державними інституціями представницького характеру, що віддзеркалювали інтереси широких козацьких мас. Виконуючи у багатьох випадках роль законодавчого чи судового органу у суспільно-державному (республіканського типу) житті запорожців, Велике козацьке коло здійснювало водночас і конституційні контрольні функції у вигляді найретельнішого нагляду за дотриманням “народних конституцій”, тобто стародавніх прав і вольностей, з боку кошового отамана, Ради січової старшини, окремих посадових осіб, куренів, паланок, усього козацького гурту.

Ще одним важливим органом захисту батьківських конституцій на Запорожжі стала Рада січової старшини (Старшинська рада, Рада до куренів, Рада

¹ Пільпаховано за: *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. Т.1. — С. 153–155.

січової військової старшини), тобто козацька самоврядна інституція, на яку покладалась значні контрольні повноваження у сфері збереження основ державного ладу, уконституційованих у пам'яті поколінь. Право на "представницький мандат" у Раді визначалось обранням на відповідну посаду. Рада складалась з кошового, обозного, судді, писаря та осавула, обраних на один рік, і зосереджувала у своїх руках на період поміж Січовими радами не лише військову і адміністративну, а й судову, контрольну та духовну владу. Рішення Ради старшини засновувались на глибокому вивченні інформації, що надходила зі слобід, сіл, хуторів, зимовників, і були обов'язковими для виконання територіальними полковниками паланок, курінними отаманами, військовими служителями — довбушами, пушкарями, тлумачами, кантаржеями, шафарами, булавничими, бунчужними, хорунжими, перначними фурманами, чаушами, похідною старшиною — полковниками, командирами команд, командирами партій, військовими товаришами, старшинами без посад, осавулами і писарями, паланковою старшиною — трьома панами (полковник, осавул і писар) та трьома підпанками (сердюк, підосавул і підписарій), цивільною владою — громадськими отаманами, начальниками церков, шкільними отаманами, скотарями, табунщиками, чабанами і, природно, всіма січовиками.

Рада військової старшини проводила засідання не лише на Хортиці чи в іншому адміністративному центрі Січі. Досить поширеними були виїзні засідання Ради безпосередньо у козацьких вольностях. Тут січові старшини вивчали стан справ на місцях, потреби їх мешканців і приймали рішення (теж на основі традицій ретельного збереження "фольклорної конституції" батьків) щодо розміру і термінів внесення податків та інших повинностей, звільнення від них, вирішення суперечок про землі, річки, озера, ліси, мисливські, бджільницькі, вино-горілчані, рибні, соляні промисли, покарання злочинців та щодо інших "корисних тій громаді і звичаям пращурів порядків". До складу Старшинських рад, з правом вирішального чи дорадчого голосу, нерідко включались колишні січові судді, писарі або осавули з числа високоповажних "сивовусих дідів", "знатних радців" — найвідданіших оборонців, стовпів уконституційованих козацьких "обыкновений", священнослужителі (начальники церков) і курінні отамани. У таких випадках Рада старшин збільшувалась до 50–60 чоловік. Повноваження таких розширених Рад за значенням і обсягом наближались до загальносічових зібрань. Тут вирішувались питання про термінові проблеми, невеликі воєнні походи, або ж такі справи, що потребували цілковитої таємності чи неширокого розголосу.

Досить ефективною у напрямку захисту "козацьких конституцій" і у межах своїх повноважень, наданих їм звичаєвим козацьким правом, діяла до середини XVII ст. військова рада малих кошових об'єднань (мікросічей), а з 1650 р. — ради паланок, які зосредили у своїх руках чималий обсяг владування у зв'язку з урізуванням Б. Хмельницьким автономії січовиків. Повсюдно функціонували і курінні військова збори. У період між такими загальними зібраннями козаків "малі" законодавчі, виконавчі, судові, а часто і своєрідні контрольні функції у справі дотримання законів батьків покладалась на старшинські ради мікросічей та паланок.

З часом на зміну рівності й братерству у козацькому середовищі приходив розкол на реєстрових і нереєстрових, заможних і незаможних, низовиків і верховиків, шляхтичів і сірому тощо. Польська і новоявлена власна шляхта, яка метушилась біля варшавського трону, поступово перетворювала українських селян на рабів, душила православ'я, доводила людей до відчаю. Як результат різкого соціального розмежування подальша апологія і збагачення уконституційованих у звичаях прав і вольностей запорожців дещо загальмувались вибухом національно-визвольної боротьби народу проти польсько-шляхетського панування. Початок їй у 1591 році поклало повстання гетьмана К. Косинського, ображеного польським магнатом Я. Острозьким. Збройну боротьбу продовжили козацькі вожді С. Наливайко, Г. Лобода, М. Шаула, Ф. Полоус та інші. Діяльність у цей період гетьмана Б. Микошинського ознаменувалась активними пошуками союзу з Москвою, гетьманів Г. Тискеневи́ча, П. Конашевича-Сагайдачного, К. Андрійовича — боротьбою проти уніатів та відстоюванням інтересів православних, гетьманів С. Кішки, Г. Крутневи́ча, Я. Бородавки, О. Голуба, Я. Луцькеви́ча — походами на турків і татар, а, скажімо, гетьмана Т. Байбузи — прагненням до нищення самих же січовиків.

Бажання скасувати уконституційовані у козацьких традиціях права Січових зборів та Ради січової старшини з боку ляхів значно посилилося разом з наступною хвилею національно-визвольної боротьби українського народу, розпочатою у 1625 році селянсько-козацьким повстанням під проводом гетьмана М. Жмайла, хвилею, яка раз за разом прокочувалась по Україні аж до 1638 року, після чого збройні виступи дещо вщухли.

Та надії ненависної українському народу польської шляхти на встановлення "вічного спокою" у державі виявилися марними. "Вічний", або "золотий спокій", насправді став лише короточасним затишком перед черговим, уже всенародним, буреломом 1648—1654 років. До накопиченого десятиліттями і віками валу загальноукраїнського обурення, роздратування й гніву внаслідок польсько-шляхетського лютування, шаленого римо-католицького утиску, "хазяйнування" численних прислужників ляхів з осіб іудейського походження ("жидовствування") досить було піднести лише сірника. Хвиля невдоволення охоплювала, у першу чергу, українське селянство і козацтво.

Щодо українського панства, козацької верхівки, то переважна її частина швидко забувала про "конституцію батьків", стрімко полонізувалась і "вірою і правдою" служила польсько-литовській короні. Але не всім знайшлося ситне місце біля "корита" влади. Саме ці, "ображені" і найбільш амбітні, з багатіїв, відчуваючи себе людьми другого сорту серед панівних верств населення Речі Посполитої, визріли для боротьби за власні права і привілеї, особисте самоствердження. Посилене приписування їм патріотичного прагнення відстоювати чи то всенародні інтереси, чи то традиції прашурів, а тим більше — завоювання суверенітету України, підстав майже не має. Державницька, незалежницька ідея ще перебувала у пелюшках. Дехто, скажімо, Й. Борецький, З. Копистенський, до неї наближався, але ні у концептуальному, ні у прикладному аспектах ніким вона сформульована не була. Уконституційовані у звичаях права і вольності

стали тлумачитися козацькою елітою, українською шляхтою виключно як станові привілеї для меншості і приреченість на безправ'я більшості населення. Вести ж мову про всеохоплюючий вплив ідеї справжньої свободи, національного визволення у той час — це взагалі нонсенс. Українство у вигляді “малопольяків”, “хохлів”, “запорожців”, “черкасів” тощо, тобто не маючи навіть сталого справжнього найменування, просто не могло тоді відчувати себе політичною нацією, а козацькі гетьмани, кошові, отамани і ватажки виконували лише окремі функції політичних провідників етносу, що складався.

Сіри́к для підпалення накопиченого всенародного гніву знайшовся у січні 1648 року. Під проводом Б. Хмельницького розпочалася сповнена славетних перемог і гірких поразок українсько-польська війна, яка не закінчилась у 1654 році, а тривала у різних формах (з припливами і відливами) ще кілька десятиліть. У складі Росії політичний устрій козаччини став основою всієї державної організації Гетьманщини, поряд з якою продовжувала існування і автономна козацька республіка Війська Запорозького. Загальна ж політика російсько-польської: якщо вимагали зовнішні обставини — чергова підтримка, якщо вони змінювались — черговий утиск “конституції батьків”, трансформованої у права і вольності козацькі.

Це стосувалось і Слобідського українського козацтва у межах Московщини, згодом — Російської імперії, яке у 1638—1765 роки складалося з п'яти полків, що теж користувалися досить широкою автономією. Офіційно Польща скасувала козацтво на Правобережжі наприкінці XVII ст., але воно існувало там під проводом лівобережних гетьманів до 1714 року. Непоодинокими були й виступи козаків проти російської корони, які грубо порушували ними ж октройовані гетьманські конституції — статті й власні грамоти, що також мали конституційний характер. Особливо це стало відчутно за доби Петра I, що викликало побоювання щодо запорожців з боку трону і підпорядкування Січі як противаги Гетьманщині безпосередньо російській адміністрації. У 1709 році, після авантюри І. Мазепи, Запорозьку Січ у черговий раз зруйновано вже петровськими військами (до цього її неодноразово нищили татари, через що центр Січі переміщувався кілька разів — Хортицька, Томаківська, Базавлуцька, Микитинська, Чортомлинська Січі), і чимало козаків змушені були втікати від помсти царя за дії І. Мазепи і К. Гордієнка — частково з П. Орликом до Бендер, частково — вниз по Дніпру до р. Кам'янки, де у 1709—1711 роках вони оселились у Кам'янецькій Січі, а у 1711—1728 роках ще нижче — в Олешківській Січі під протекторатом кримського хана. На цих землях вони не мали права не лише дотримуватись “конституції прашурів”, а й будувати укріплення, озброюватись артилерією, сплачували надмірні податки, і приплив до них селян-втікачів майже припинився.

Після смерті Петра I козаки залишили Олешки, але дозвіл на побудову Нової (Покровської) Січі біля сучасного Нікополя завдяки наполегливим турботам творця останньої з серії гетьманських статей — конституцій Д. Апостола — одержали лише у 1734 році. Тут вони, дещо відновивши конституційні “обыкновенія” колишніх запорожців, несли сторожову службу, отримували царське жалування,

підпорядковувались спочатку Київському генерал-губернатору, а з 1750 року — ще й гетьману К. Розумовському. Останні жорстокі удари по “козацьким конституціям” завдала Катерина II: у 1765 році зруйновано козацтво на Слобожанщині, у 1775 році — Нова Січ. Козацька старшина на чолі з П. Калнишевським опинилась на Соловках, назва “запорозький козак” вилучалася з офіційного обігу, територію Січі приєднано до Новоросійської губернії. Але термін “козак” — для означення особливого привілейованого стану поміщиків зберігався офіційно, головним чином на Чернігівщині та Полтавщині, аж до Лютневої революції 1917 року.

Частина ж запорозького козацтва (5 тис. чол.) після розгрому Нової Січі втікла до турецького пониззя Дунаю, де створила Задунайську Січ (1775—1828 рр.), інша частина (8 тис. чол.) — до Австро-Угорщини, де оселилась на території Баната. Але умов для бодай часткового збереження уконституційованих колись у звичаях прав і вольностей козацьких на чужинських землях майже не було. Ось чому ще у 1812 році банатські запорожці повернулись на рідні землі. З січовиків, які залишились на території України (7 тис. чол.), у 1788 році створено Бузьке козацьке військо, що отримало землі між Дністром і Південним Бугом. У 1791 році воно стало іменуватись “військом вірних чорноморських козаків” під проводом “великого гетьмана” Г. Потьомкіна, який дістав ім'я Грицька Нечеса. Це свідчило про прагнення як самих козаків, так і деяких російських правителів хоч якоюсь мірою повернутися до окремих положень уже значно русифікованих “фольклорних конституцій”.

Після смерті Потьомкіна це військо передислокувалося на Кубань і дістало назву Чорноморського козацтва. Там же пізніше опинились і нащадки задунайських козаків, які у 1828 році перейшли на бік Росії і утворили Азовське військо, що спочатку осіло у Катеринославській губернії для оборони західного узбережжя Азовського моря. Саме воно у 1862—1864 роки силоміць переселено на Кубань, чому й підняло повстання, котре призвело до ліквідації азовців як військової одиниці. Чорноморське ж козацтво у цей час вже об'єдналося з Кавказьким лінійним військом і дістало назву Кубанського козачого війська, котре аж до громадянської війни 1917—1920 років існувало як формація українського козацтва з обмеженою автономією, тобто із значно урізаними російською державною владою старокозацькими правами і вольностями.

Спроби відновити козацькі конституційні традиції робилися у 1917 році Центральною радою у вигляді створення загонів Вільного козацтва, а у 1918 році — П. Скоропадським — у вигляді ухвали спеціальних законів і формування зразкових козацьких частин. Але ні ті, ні інші вже не могли бути практично здійснені. Тривають такі спроби і в сучасній незалежній Україні, але широкого відгуку у принципово нових історичних умовах не знаходять і перетворюються на своєрідні фольклорні ігри вузького кола любителів старовини.

ІНФОРМАЦІЯ

ЗАХОДИ ПО ВІДЗНАЧЕННЮ 50-РІЧЧЯ
ЗАГАЛЬНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ

Прийняття 10 грудня 1948 року на 3-й сесії Генеральної Асамблеї ООН Загальної декларації прав людини – значна подія в історії людства, що поклала початок визнанню прав людини всіма державами і народами. Від неї розпочинається відлік процесу формування галузі прав людини у системі міжнародного права. За рішенням ООН 10 грудня щороку відзначається в усьому світі як День прав людини.

50-річчя цієї дати урочисто відзначила світова громадськість. Ще в грудні 1996 року Генеральна Асамблея ООН прийняла спеціальну резолюцію “Святкування п’ятдесятої річниці прийняття Загальної декларації прав людини”, в якій запропонувала національним інститутам і неурядовим організаціям взяти участь у підготовці до цієї визначної події.

З цієї нагоди відбулися заходи, в яких брали участь і судді Конституційного Суду України:

1–4 листопада у Стразбурзі (Франція) відбувся симпозіум “Європейська система захисту прав людини: досягнення та перспективи”, в роботі якого брав участь Голова Конституційного Суду України І. Тимченко.

10–11 грудня Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого (Харків) провела конференцію “50-років Загальній Декларації прав людини”, на якій виступили з доповідями:

- П. Євграфов – “Конституційні гарантії захисту прав людини”;
- М. Козюбра – “Принцип верховенства права і права людини”;
- П. Мартиненко – “Загальна декларація прав людини: природа, спосіб дії”;
- М. Мироненко – “Історичні джерела Загальної декларації прав людини”;
- В. Німченко – “Законодавче визнання і реалізація міжнародних стандартів прав і свобод людини і громадянина”;
- М. Савенко – “Захист прав та свобод людини і громадянина органами судової влади”;
- В. Скомороха – “Питання розгляду прав та змісту рішень Конституційного Суду України”;
- В. Тихий – “Безпека людини як загальний принцип сучасного права”;
- Л. Чубар – “Деякі питання судової влади в Україні”;
- В. Шаповал – “Загальна декларація прав людини і Конституція України (проблеми змісту і юридичної техніки)”.

10–11 грудня у Києві проводились IV Всеукраїнські читання, присвячені 50-річчю Загальної декларації прав людини, організовані Українським центром прав людини Української правничої фундації спільно з Дипломатичною академією МЗС України, Інститутом міжнародних відносин за фінансово-експертної підтримки Ради Європи, на яких виступили з доповідями М. Козюбра — “Конституційна юрисдикція України та права людини” і П. Мартиненко — “Місце і роль Загальної декларації прав людини ООН в системі джерел права”.

17–18 грудня у Києві проходила Національна конференція “50-річчя Загальної декларації прав людини”, в роботі якої брали участь і виступили з доповідями:

М. Козюбра — “Загальна декларація прав людини та Конституція України”;

М. Савенко — “Захист прав і свобод Конституційним Судом України”;

В. Тихий — “Захист прав і свобод людини і громадянина Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб”.

Над випуском працювали:

Галина Сурначова

Олена Пазенко

Анатолій Довбня

Вікторія Зарецька

Геннадій Хижняк

Здано до складання 18.05.99. Підписано до друку 11.06.99

Папір Tatraart. Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 5,36.

Умовн. друк. арк. 7,10. Наклад 1 000 прим. Зам. 2045.

Віддруковано у видавництві "Київська правда", вул. Маршала Гречка, 13.
