

# ВІСНИК

## КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне  
періодичне видання

Виходить шість разів на рік

Засноване  
19 лютого 1997 року

Свідоцтво  
про державну реєстрацію  
Серія КБ № 2444

Засновник:  
Конституційний Суд України

Адреса: 01033, м. Київ – 33  
вул. Жилянська, 14

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

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

Редакційна рада:

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

Відповідальний секретар –  
Г. Сурначова

Тел. 238-11-54  
238-11-55

# 5'2002

© Конституційний Суд України 2002





*19 жовтня 2002 року  
виповнилося три роки перебування  
В. Скоморохи  
на посаді Голови Конституційного Суду України,  
П. Євграфова та М. Селівона –  
на посаді заступників  
Голови Конституційного Суду України.  
Згідно зі статтею 148 Конституції України  
Голова Конституційного Суду обирається  
на спеціальному пленарному засіданні  
Конституційного Суду України  
зі складу суддів  
Конституційного Суду України  
шляхом таємного голосування  
лише на один трирічний строк.  
Головою Конституційного Суду  
на наступний трирічний термін  
на спеціальному пленарному засіданні обрано  
М. Селівона.  
Заступниками Голови Конституційного Суду  
обрані В. Шаповал та В. Вознюк.*



СЕЛІВОН  
Микола  
Федосович

## Коротка біографічна довідка

*Народився 1946 року в с. Шестовиця на Чернігівщині.*

*1973 року закінчив юридичний факультет Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка (нині – Київський національний університет імені Тараса Шевченка).*

*Фахову діяльність розпочав у 1973 році стажистом-дослідником Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.*

*З 1979 року – на відповідальній роботі в апараті Уряду: старший референт юридичної групи, в. о. завідувача юридичного відділу, завідувач юридичного відділу, заступник Міністра Кабінету Міністрів, перший заступник Міністра Кабінету Міністрів.*

*У вересні 1996 року Указом Президента України призначений суддею Конституційного Суду України. На спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України у жовтні 1999 року обраний заступником Голови Конституційного Суду України.*

*Кандидат юридичних наук. Член-кореспондент Академії правових наук України.*

*Заслужений юрист України.*

*Нагороджений орденом "За заслуги" III ступеня, Почесною грамотою Кабінету Міністрів України.*

*Автор низки монографій з правових питань організації та діяльності місцевих органів державної влади. Брав участь у розробці проектів найважливіших законів щодо забезпечення політичної незалежності та економічної самостійності України, становлення ринкової економіки, соціального захисту населення, формування нової системи державного управління та місцевого самоврядування. Як експерт брав участь у розробці проекту Конституції України.*



ШАПОВАЛ  
Володимир  
Миколайович

## Коротка біографічна довідка

*Народився 1948 року в м. Києві.*

*1970 року закінчив юридичний факультет Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка (нині – Київський національний університет імені Тараса Шевченка).*

*Фахову діяльність розпочав в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України: аспірант, молодший науковий співробітник відділу міжнародного права і порівняльного правознавства.*

*З 1976 року працював викладачем, старшим викладачем, доцентом Київської вищої школи МВС СРСР (нині – Національна академія внутрішніх справ України).*

*З 1986 року викладав на юридичному факультеті Київського державного університету імені Т. Г. Шевченка, обіймав посади доцента, професора кафедри конституційного права, завідувача кафедри прав людини.*

*У вересні 1996 року Указом Президента України призначений суддею Конституційного Суду України.*

*Доктор юридичних наук, професор.*

*Заслужений юрист України.*

*Нагороджений орденами "За заслуги" III і II ступенів.*

*Автор численних наукових праць, підручників і монографій з проблем теорії держави і права, конституційного права.*

*Як член робочої групи Конституційної комісії брав участь у розробці проекту Конституції України.*





ВОЗНЮК  
Володимир  
Денисович

## Коротка біографічна довідка

*Народився 1949 року в с. Щитинь Любешівського району на Волині.*

*1976 року закінчив юридичний факультет Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка (нині – Київський національний університет імені Тараса Шевченка).*

*Того ж року обраний народним суддею Дніпровського районного суду м. Києва.*

*З 1980 року – суддя Київського міського суду. 1989 року обирається суддею Верховного Суду України. 1995 року призначений заступником голови судової Колегії у кримінальних справах Верховного Суду України. У 1994 році обраний головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.*

*У вересні 1996 року на третьому (позачерговому) З'їзді суддів України призначений суддею Конституційного Суду України. З 1997 року щорічно призначається секретарем Колегії суддів Конституційного Суду України.*

*Викладає на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка.*

*Заслужений юрист України.*

*Брав участь у розробці Концепції судово-правової реформи, проекту Закону "Про судоустрій" та інших нормативно-правових актів.*

## У НОМЕРІ

## АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 120 Конституції України (справа про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади) ..... 8

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) ..... 11

**Висновок Конституційного Суду України**

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та доповнення її статтею 89<sup>1</sup>) ..... 18

**Окрема думка судді Конституційного Суду України**

Іващенко В. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та доповнення її статтею 89<sup>1</sup>) ..... 31

**Окрема думка Голови 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 і доповнень до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та доповнення її статтею 89<sup>1</sup>) ..... 35

**В. Скомороха.** Виступ на відкритті 3 вересня 2002 року чергової сесії Верховної Ради України ..... 40

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

**В. Шаповал.** Територіальна організація держави в конституційному праві ..... 43

**КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ**

Сьомий українсько-німецький колоквиум «Основні соціальні права людини і громадянина та державні гарантії їх реалізації» ..... 55

**М. Козюбра.** Природа соціальних прав людини та особливості механізмів їх реалізації ..... 57

**В. Скомороха.** Конституційне правосуддя і права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування та їх забезпечення державою ..... 62

**Б. Зоммер.** Право на захист здоров'я та допомогу під час хвороби в системі основних прав Основного закону Федеративної Республіки Німеччина ..... 69

**П. Мартиненко.** Україна: конституційне право на працю в порівняльній перспективі ..... 72

**В. Вознюк.** Конституційні гарантії права людини на своєчасне одержання винагороди за працю ..... 80

**М. Савенко.** Соціальні права і свободи людини і громадянина та їх захист у конституційному судочинстві ..... 85

**Заключне слово** ..... 90

**З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ**

**О. Мироненко.** Проблеми творення і оборони фактичних і юридичних конституцій за доби революційного конституціоналізму (1917–1920 роки) ..... 91

## АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

### ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

#### РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 120 Конституції України (справа про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади)

м. Київ  
17 жовтня 2002 року  
№ 16-рп/2002

Справа № 1-4/2002

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

**Скоморохи Віктора Єгоровича –** головуєчий,  
**Вознюка Володимира Денисовича,**  
**Євграфова Павла Борисовича,**  
**Іващенко Володимира Івановича,**  
**Козюбри Миколи Івановича,**  
**Костицького Михайла Васильовича,**  
**Малинникової Людмили Федорівни,**  
**Мироненка Олександра Миколайовича,**  
**Німченка Василя Івановича,**  
**Розенка Віталія Івановича,**  
**Савенка Миколи Дмитровича,**  
**Селівона Миколи Федосовича,**  
**Тимченка Івана Артемовича –** суддя-доповідач,  
**Чубар Людмили Пантеліївни,**  
**Шаповала Володимира Миколайовича,**

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Міністерства економіки України (на час розгляду справи – Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України) щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 120 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 120 Конституції України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність у роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень частини першої статті 120 Конституції України щодо права



керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади суміщати свою службову діяльність з іншою роботою та входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Заслухавши суддю-доповідача Тимченка І. А. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

### У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України – звернувся до Конституційного Суду України з письмовим клопотанням дати офіційне тлумачення окремих положень частини першої статті 120 Конституції України.

У конституційному поданні зазначається, що виходячи з положень частини першої статті 120 Конституції України керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, та входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Посилаючись на практику формування наглядових рад відкритих акціонерних товариств, що створюються на базі підприємств державної власності, суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що до складу таких рад входять і представники засновників товариств. Засновниками відкритих акціонерних товариств з боку держави, наголошується у поданні, є міністерства та інші органи виконавчої влади, уповноважені управляти майном таких підприємств. Склад наглядових рад відкритих акціонерних товариств затверджують Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерство фінансів України і Фонд державного майна України.

З огляду на викладене Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України порушує питання про офіційне тлумачення положення частини першої статті 120 Конституції України щодо того, які саме керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади як представники засновників (перші керівники, їхні заступники, керівники структурних підрозділів зазначених органів) «не мають права суміщати свою діяльність з роботою у наглядових рада», тобто входити до складу наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

2. Конституційний Суд України при розгляді питання про офіційне тлумачення зазначеного положення частини першої статті 120 Конституції України виходив із системного аналізу відповідних положень Основного Закону України, зокрема статей 92, 114, 115, 118, 120 та інших, його буквальної інтерпретації.

За Конституцією України (стаття 114) до складу Кабінету Міністрів України як його члени входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, а також міністри. Усі вони є посадовими особами, які згідно з частиною першою статті 120 Конституції України не мають права входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що термін «керівник» центрального чи місцевого органу виконавчої влади, який міститься в частині першій статті 120 Конституції України, означає посадову особу виконавчого органу, сукупність кваліфікуючих ознак якої визначає статус керівника.

До цих ознак належать конкретні державно-владні повноваження виконавчого та розпорядчого характеру такої посадової особи у сфері виконавчої влади, які їй згідно з Конституцією та законами України надаються відповідними органами державної влади (розподіл обов'язків між своїми заступниками; розпорядження матеріально-фінансовими цінностями; керівництво та спрямування роботи виконавчого органу і його апарату; вирішення кадрових питань; підписання правових актів виконавчого органу; представництво виконавчого органу у відносинах з громадянами,

іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності тощо).

Правові акти посадової особи – керівника виконавчого органу, його вказівки, розпорядження, інші дії є обов'язковими до виконання.

Отже, керівник органу виконавчої влади є посадовою особою, яка, виходячи з характеру та змісту повноважень, очолює цей орган і несе персональну відповідальність за його роботу.

Керівниками центральних органів виконавчої влади є міністри (до складу Кабінету Міністрів входять за посадою), посадові особи, які очолюють інші, крім міністерств, центральні органи виконавчої влади.

Керівниками місцевих органів виконавчої влади є голови місцевих державних адміністрацій.

Такі посадові особи та керівники центральних, місцевих органів виконавчої влади не мають права входити до складу керівних органів і наглядових рад підприємств, що мають на меті одержання прибутку.

Перелік інших посадових осіб, які не мають права входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, може бути встановлено законом (пункт 12 частини першої статті 92 Конституції України).

На підставі викладеного і відповідно до статей 147, 150 Конституції України, статей 51, 63, 65, 67, 69, 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

### **в и р і ш и в :**

**1.** Положення частини першої статті 120 Конституції України треба розуміти так, що до посадових осіб органів виконавчої влади, які не мають права входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, належать:

1.1. Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри – члени Кабінету Міністрів України.

1.2. Посадові особи, які очолюють інші, крім міністерств, центральні органи виконавчої влади.

1.3. Голови місцевих державних адміністрацій – керівники місцевих органів виконавчої влади.

**2.** 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**

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням  
50 народних депутатів України  
щодо офіційного тлумачення положень  
статей 75, 82, 84, 91, 104  
Конституції України  
(щодо повноважності Верховної Ради України)**

м. Київ  
17 жовтня 2002 року  
№ 17-рп/2002

Справа № 1-6/2002

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

**Скоморохи Віктора Єгоровича – головуєчий,  
Вознюка Володимира Денисовича,  
Євграфова Павла Борисовича,  
Іващенко Володимира Івановича,  
Козюбри Миколи Івановича,  
Малинникової Людмили Федорівни,  
Мироненка Олександра Миколайовича,  
Розенка Віталія Івановича,  
Савенка Миколи Дмитровича,  
Тимченка Івана Артемовича,  
Ткачука Павла Миколайовича,  
Чубар Людмили Пантеліївни,  
Шаповала Володимира Миколайовича – суддя-доповідач,**

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Шишкіна Віктора Івановича – народного депутата України (на час звернення до Конституційного Суду України), а також Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України, Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України.

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

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації положень зазначених статей Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Шаповала В. М., пояснення Шишкіна В. І., Селіванова А. О., Носова В. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

## У С Т А Н О В И В :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України.

Народні депутати України обгрунтовують своє клопотання тим, що наведені у конституційному поданні статті Конституції України містять положення, які не визначено в однозначний спосіб, не конкретизовано, а тому при застосуванні виникають суперечності щодо їх точного смислу і змісту.

У листі Голови Верховної Ради України зазначено, що Конституція України встановила загальні умови, за яких парламент є повноважним. Дотримання цих умов є необхідним і достатнім для визнання діяльності Верховної Ради України правочинною. Процедурні питання роботи парламенту, на думку Голови Верховної Ради України, мають бути врегульовані законом про регламент Верховної Ради України. Разом з тим офіційне тлумачення положень статей Конституції України, вказаних у конституційному поданні, є необхідним для забезпечення чіткої правової основи роботи Верховної Ради України.

У листі Президента України зазначено, що порушені в конституційному поданні питання є предметом законодавчого регулювання і не належать до повноважень Конституційного Суду України.

2. Народні депутати України звертаються до Конституційного Суду України з клопотанням роз'яснити: «Що таке Верховна Рада України як орган (законодавчої влади (стаття 75)? В чому полягає юридичний зміст категорії «орган» (в даному випадку – для Верховної Ради України)? Які формально-юридичні ознаки надають певній кількості народних депутатів України діяти як орган державної (законодавчої) влади і здійснювати усі повноваження та функції, визначені Конституцією України?».

Конституційний Суд України в офіційному тлумаченні положень статті 75 Конституції України виходить з того, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України).

Верховна Рада України визначена в статті 75 Конституції України парламентом – єдиним органом законодавчої влади в Україні. Як орган державної влади Верховна Рада України є колегіальним органом, який складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України. Повноваження Верховної Ради України реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій. Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони. Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів.

Проте учасниками законодавчого процесу на його відповідній стадії, а отже, учасниками законотворчості, є визначені в частині першій статті 93 Конституції України суб'єкти права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України – зокрема Президент України і Кабінет Міністрів України. Крім того, частиною другою статті 94 Конституції України встановлено, що Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, тобто реалізує право вето. Без подолання вето неможливе наступне підписання та офіційне оприлюднення закону Президентом України, а відтак – набрання законом чинності. Реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості.

Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади, який відповідно до частини першої статті 76 Конституції України складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України – громадян України, обраних на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосу-



вання строком на чотири роки. Формування шляхом прямих виборів і функціонування на засадах колегіальності забезпечують Верховній Раді України характер представницького органу.

Особливий зв'язок також існує між повноваженнями окремого народного депутата України і компетенцією Верховної Ради України в цілому. Наявність уповноваженого парламенту залежить від виконання певних вимог, адресованих народним депутатам України, від наявності у них повноважень. Стаття 79 Конституції України містить вимогу складення народними депутатами України присяги та застереження щодо втрати мандата в разі відмови скласти присягу. Водночас встановлено, що повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги. Отже, реалізація повноважень Верховної Ради України уможливлена наявністю повноважень народних депутатів України.

Зазначена в Конституції України кількість – чотириста п'ятдесят народних депутатів України – є верхньою межею кількісного складу Верховної Ради України. Це не виключає, що реальною кількістю обраних й повноважних народних депутатів України через різні обставини за результатами виборів може виявитися меншою або скоротитися у процесі функціонування парламенту внаслідок дострокового припинення повноважень народних депутатів України у передбачених Конституцією України випадках. Таке зменшення складу Верховної Ради України, якщо при цьому не порушується межа кількісного складу (триста повноважних народних депутатів України), не може вважатися підставою для припинення її роботи, оскільки вона як представницький орган працює за демократичним принципом прийняття рішень не одностайно, а конституційно визначеною більшістю (стаття 91 Конституції України).

Отже, Верховна Рада України є повноважною, тобто набуває здатності (стає дієздатною) приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (частина друга статті 82 Конституції України). Це конституційне положення і уповноважує певну кількість громадян, обраних народними депутатами України (триста і більше), які після складення присяги перед відкриттям першої сесії новообраного парламенту набули повноважень, спільно діяти як Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади. У разі обрання менше трьох четвертих від її конституційного складу Верховна Рада України буде неповноважною приймати лише рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частина шоста статті 111 Конституції України).

Конституційний Суд України, вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, виходить також з того, що Конституція України розрізняє діяльність народних депутатів України, коли вони колективно здійснюють певні повноваження (ініціювання питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, звернення до Конституційного Суду України, ініціювання законопроектів про внесення змін до Конституції України тощо), і спільну діяльність народних депутатів України, якою здійснюються повноваження Верховної Ради України як колегіального органу державної влади.

Відповідно до частини першої статті 82 Конституції України Верховна Рада України працює сесійно, тобто протягом певних періодів – сесій, на які вона збирається у визначені Конституцією України строки: на першу сесію – не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів (частина третя статті 82), на чергові сесії – першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (частина перша статті 83). Під час сесій згідно з частиною другою статті 84 Конституції України рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Тому спільна діяльність народних депутатів України у режимі функціонування єдиного органу законодавчої влади – парламенту – можлива лише на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій і неприпустима поза цими засіданнями і за межами сесій.

Отже, за змістом Конституції України Верховна Рада України як представницький орган державної влади – парламент – є єдиним органом законодавчої влади,



який має колегіальний характер і складається з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України, обраних строком на чотири роки на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Повноваження Верховної Ради України здійснюються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій.

3. Порушуючи питання про офіційне тлумачення положення частини першої статті 82 Конституції України, за яким Верховна Рада України працює сесійно, суб'єкт права на конституційне подання звертається з клопотанням роз'яснити, що є в юридичному значенні терміни «сесія» та «засідання» Верховної Ради України, і за яких умов сесія та засідання Верховної Ради України є повноважними.

У конституційному поданні це питання пов'язується, зокрема, з необхідністю визначення, чи має конституційна вимога обрання не менш як двох третин від конституційного складу Верховної Ради України «одномоментний характер, який полягає в тому, що юридичним наслідком цього є лише встановлення факту сформування Верховної Ради як органу, чи така її якість (повноважність, обумовлена наявністю не менш як двох третин від її конституційного складу) має сталий (перманентний) характер і поширюється на весь період діяльності сформованого органу, що вимагає постійної фізичної присутності у таких формах роботи Верховної Ради України як сесія та засідання такої ж самої кількості народних депутатів, яка була необхідна для набуття Верховною Радою якості повноважного органу?»

Голова Верховної Ради України погоджується з тим, що Конституція України не дає однозначної відповіді на питання, за яких умов сесія Верховної Ради України є повноважною, і вважає, що «підтвердження повноважними сесій Верховної Ради України не обумовлюється наявністю певної кількості народних депутатів України під час сесійної роботи парламенту». На думку Голови Верховної Ради України, аналіз статей 82, 83, 84 Конституції України дає змогу дійти висновку, що сесія в юридичному значенні означає основну організаційно-правову форму роботи Верховної Ради України як колегіального органу законодавчої влади.

Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що в Конституції України терміни «сесія» й «сесійно» використовуються для характеристики функціонування Верховної Ради України стосовно її діяльності. Положення частини першої статті 82 Конституції України, за яким Верховна Рада України «працює сесійно», треба розуміти так, що вона працює не безперервно, а під час певних періодів – сесій, на які вона збирається у конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік.

Саме під час сесій проводяться пленарні засідання Верховної Ради України, засідання її комітетів та комісій. Верховна Рада України на сесійний період визначає коло питань, які підлягають розгляду і вирішенню, складає порядок денний чергової сесії, а також визначає дні й тижні пленарних засідань, роботи комітетів та комісій, роботи народних депутатів України у виборчих округах, встановлює кількість і тривалість щоденних пленарних засідань парламенту тощо.

З сесійним характером роботи Верховної Ради України Конституція України пов'язує й певні особливості здійснення її повноважень. Наприклад, питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії (частина друга статті 87 Конституції України). Питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно (стаття 155 Конституції України).

Пленарні засідання – основна форма діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади під час її сесій. Це – регулярні зібрання народних депутатів України у визначений час і у визначеному місці, що проводяться за встановленою процедурою. На них розглядаються питання, віднесені Конституцією України до повноважень Верховної Ради України, і приймаються відповідні рішення з цих питань шляхом голосування народних депутатів України.

Отже, сесії і засідання Верховної Ради України не є органами і тому не можуть мати власних повноважень. У зв'язку з цим питання про повноважність сесії чи засідання Верховної Ради України з юридичної точки зору змістовно збігається з питанням про повноважність Верховної Ради України при прийнятті того чи іншого рішення на її пленарному засіданні під час певної сесії.

Як зазначалося, Верховна Рада України є повноважною, тобто набуває здатності приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії. У разі зменшення з будь-яких причин складу парламенту до кількості, меншої ніж триста народних депутатів України, діяльність Верховної Ради України має бути зупинена до складення присяги належним числом відповідно обраних народних депутатів України.

Водночас Конституція України не передбачає, як сформульовано в конституційному поданні, «постійної фізичної присутності» на засіданнях Верховної Ради України такої ж кількості народних депутатів України, яка є необхідною для набуття Верховною Радою України якості повноважного органу державної влади. Пов'язуючи повноважність Верховної Ради України з відповідною кількістю обраних народних депутатів України, які склали присягу, Конституція України фактично виходить з презумпції відповідальності у роботі всіх народних депутатів України на пленарних засіданнях та за іншими формами діяльності парламенту.

Тому при розгляді питання щодо прийняття відповідного рішення кількість голосів, поданих «за», порівнюється саме з конституційним складом Верховної Ради України, а не з кількістю народних депутатів України, присутніх на її засіданні. Присутність і особиста участь народного депутата України у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, не є питанням вільного рішення (вибору) народного депутата України, а відповідно до пункту 3 частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» є обов'язком. Це стосується будь-якого засідання Верховної Ради України, в тому числі і передбаченого частиною першою статті 104 Конституції України урочистого засідання, на якому голосування не відбуваються і рішення не приймаються.

4. Суб'єкт права на конституційне подання, порушуючи питання про офіційне тлумачення положень частин другої і третьої статті 84 Конституції України, за якими рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто, просить роз'яснити, яка кількість народних депутатів України має взяти участь у голосуванні для того, щоб рішення Верховної Ради України вважалось прийнятим, і чи є неучасть у голосуванні складовою процесу прийняття рішення Верховною Радою України.

У конституційному поданні зазначено, що практикою Верховної Ради України є прийняття рішень за умов присутності та участі в голосуванні довільної кількості народних депутатів України, а це, на думку суб'єкта права на конституційне подання, «може ставити під запитанням конституційність дій Верховної Ради України як органу державної влади, а також не виключає можливості піддання сумніву конституційності окремих рішень Верховної Ради України».

На думку Голови Верховної Ради України, голосування народних депутатів України під час прийняття рішень можуть бути різними, але важливим при цьому є дотримання вимог, передбачених статтями 84, 91 Конституції України. Аналіз змісту положень цих статей дає підстави для висновку, що для того, щоб рішення Верховної Ради України вважалось прийнятим, «в голосуванні особисто має взяти участь принаймні така кількість народних депутатів України, яка необхідна згідно з вимогами Конституції України для прийняття рішень Верховною Радою України – 226 (стаття 91), 225 (стаття 135), 300 (статті 155, 156)».

Конституційний Суд України розглядає порушене в конституційному поданні питання в контексті положення статті 91 Конституції України, згідно з яким Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією, а також положення частини третьої статті 84 Конституції України, за яким голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

Статтею 91 Конституції України кворуму, зокрема, для проведення голосування щодо прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів, не встановлено. Але зі змісту цієї статті випливає, що у відповідному голосуванні повинна взяти участь щонайменше більшість від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, коли інша більшість передбачена самою Конституцією України.

Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (частина четверта статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, частини друга, п'ята, шоста статті 111, частина перша статті 135, стаття 155, частина перша статті 156).

Водночас Конституція України не передбачає можливості неучасті народного депутата України у голосуванні. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 зазначив: «Виконання народним депутатом України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників випливає із змісту присяги, яку складає народний депутат України перед Верховною Радою України (частина перша статті 79 Конституції України)».

У тексті присяги сформульовано, зокрема, зобов'язання народного депутата України «додержуватися Конституції України та законів України» (частина перша статті 79 Конституції України). Це положення конкретизовано у пункті 4 частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України», згідно з яким особиста участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України, є обов'язком народного депутата України.

У разі, якщо за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України більшість, воно є прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні. Неучасть певної кількості народних депутатів України в голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 63, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

### **в и р і ш и в :**

В аспекті порушених у конституційному поданні питань:

**1.** Положення статті 75 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями статей 5, 76, 85 Конституції України треба розуміти так, що Верховна Рада України як орган державної влади є колегіальним органом, який складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України.

Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади і здійснює законодавчу владу. Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони.

Повноваження Верховної Ради України реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій.

**2.** Положення частини другої статті 82 Конституції України щодо умов повноважності Верховної Ради України у взаємозв'язку з положенням частини четвертої статті 79 Конституції України треба розуміти так, що Верховна Рада України є пов-

новажною, тобто правомочною приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження, за умов обрання не менш як двох третин від її конституційного складу і складення новообраними народними депутатами України присяги. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії.

Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (частина четверта статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, частини друга, п'ята, шоста статті 111, частина перша статті 135, стаття 155, частина перша статті 156).

**3.** Положення статей 82, 84, 104 Конституції України стосовно юридичного змісту понять «сесія» та «засідання» Верховної Ради України і необхідної кількості присутніх на засіданні народних депутатів України треба розуміти так, що Верховна Рада України працює протягом певних періодів – сесій, на які вона збирається у конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік.

Основною формою діяльності Верховної Ради України є пленарні засідання під час сесій, які є регулярними зібраннями народних депутатів України відповідного скликання у визначений час, у визначеному місці і які проводяться за встановленою процедурою. На пленарних засіданнях розглядаються питання, віднесені Конституцією України до повноважень Верховної Ради України, і шляхом голосування народних депутатів України приймаються рішення з цих питань.

**4.** Положення частин другої, третьої статті 84 та статті 91 Конституції України щодо участі народних депутатів України у прийнятті Верховною Радою України рішень треба розуміти так, що коли за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні. Неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України.

**5.** 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



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**

**ВИСНОВОК  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за зверненням Верховної Ради України  
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України  
«Про внесення змін і доповнень до Конституції України»  
вимогам статей 157 і 158 Конституції України  
(справа щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106,  
111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122  
Конституції України та доповнення її статтею 89<sup>1</sup>)**

м. Київ  
16 жовтня 2002 року  
№ 1-в/2002

Справа № 1-22/2002

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

**Скоморохи Віктора Єгоровича – головуєчий,  
Вознюка Володимира Денисовича,  
Євграфова Павла Борисовича,  
Іващенко Володимира Івановича – суддя-доповідач,  
Козюбри Миколи Івановича,  
Костицького Михайла Васильовича,  
Малинникової Людмили Федорівни,  
Мироненка Олександра Миколайовича,  
Німченка Василя Івановича,  
Розенка Віталія Івановича,  
Савенка Миколи Дмитровича,  
Селівона Миколи Федосовича,  
Тимченка Івана Артемовича,  
Тихого Володимира Павловича,  
Чубар Людмили Пантеліївни,  
Шаповала Володимира Миколайовича,**

розглянув на пленарному засіданні справу за зверненням Верховної Ради України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» № 7091 від 23 лютого 2001 року вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи стало звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 159 Конституції України є необхідність висновку Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України для розгляду цього законопроекту Верховною Радою України.



Заслухавши суддю-доповідача Іващенко В. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

### У С Т А Н О В И В :

1. Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» (далі – законопроект) такого змісту:

«Внести до Конституції України наступні зміни і доповнення:

1. Доповнити статтю 81 новою частиною – третьою – такого змісту:

«У разі виходу або виключення народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (блоку партій), зі складу парламентської фракції даної партії (блоку партій) його повноваження припиняються достроково відповідно до закону».

Частини третю та четверту статті 81 Конституції України вважати відповідно частинами четвертою та п'ятою.

2. Доповнити статтю 82 новими частинами – відповідно шостою, сьомою та восьмою – такого змісту:

«Після початку роботи першої сесії новообраної Верховної Ради України народні депутати України утворюють зі свого складу парламентську (депутатську) більшість, відповідальну за формування державної політики шляхом безпосередньої участі у формуванні складу Кабінету Міністрів України.

До парламентської (депутатської) більшості входить більше половини конституційного складу Верховної Ради України на підставі перемоги політичної партії (блоку партій) на виборах або об'єднання партій в коаліцію після виборів.

Повноваження парламентської (депутатської) більшості та гарантії функціонування парламентської (депутатської) меншості – опозиції – визначаються законом про регламент Верховної Ради України».

3. Пункт 12 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«12) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Прем'єр-міністра України; затвердження персонального складу Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; затвердження кандидатури на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України».

4. Пункт 15 частини першої статті 85 доповнити словами «та законами України».

5. Пункт 21 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«21) призначення на посади та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії України».

6. Пункт 24 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного Комітету України, Голови Державного Комітету охорони державного кордону України, Голови Служби безпеки України; надання згоди на призначення Кабінетом Міністрів України Голови Державної митної служби України, Голови Державної податкової адміністрації України, Голови Фонду державного майна України».

7. Пункт 25 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«25) призначення на посаду за поданням Президента України Генерального прокурора України; звільнення з посади Генерального прокурора України».

8. Доповнити частину першу статті 85 новим пунктом такого змісту:

«37) висловлення недовіри особам, які призначаються на посади за згодою Верховної Ради України, що має наслідком їхню відставку із займаних посад».

9. Частину першу статті 87 викласти у такій редакції:

«Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та більшістю від конституційного складу Вер-

ховної Ради України прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України в цілому або будь-якому із членів Кабінету Міністрів України, або будь-якій іншій посадовій особі, яка призначається за згодою Верховної Ради України».

10. Частину другу статті 89 доповнити словами: «та здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами».

11. Доповнити Конституцію України новою статтею 89<sup>1</sup> у такій редакції:

«Стаття 89<sup>1</sup>. Обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, голів комітетів Верховної Ради України, формування складу комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, постійних національних парламентських делегацій до міжнародних організацій та їхніх органів здійснюється на основі пропорційного представництва політичних сил, з яких сформовано конституційний склад Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України з питань бюджету, свободи слова та інформації, регламенту та депутатської етики обов'язково очолюються представниками парламентської (депутатської) меншості – опозиції».

12. Частину другу статті 90 викласти у такій редакції:

«Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадках:

1) якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися;

2) якщо впродовж шістдесяти днів після складення повноважень (відставки) Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не затвердила новий склад Кабінету Міністрів України».

13. Частину третю статті 94 доповнити другим реченням у такій редакції:

«Якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, не підписав його і не оприлюднив, закон вважається схваленим, офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної Ради України».

14. Частину четверту статті 94 викласти в такій редакції:

«Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двомастами п'ятдесятьма народними депутатами України, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Якщо протягом цього строку закон не був підписаний і офіційно оприлюднений Президентом України, закон офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної Ради України».

15. Частину другу статті 97 доповнити словами «Кабінетом Міністрів України».

16. Статтю 98 викласти в такій редакції:

«Контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України».

17. Пункт 8 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених частиною другою статті 90 Конституції України».

18. Пункт 9 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«9) призначає та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; приймає рішення про його відставку».

19. Пункт 10 частини першої статті 106 вилучити.

20. Пункт 11 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«11) вносить подання Верховній Раді України про призначення на посаду Генерального прокурора України».

21. Пункт 14 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«14) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України і за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного Комітету України, Голову Державного Комітету охорони державного кордону України, Голову Служби безпеки України».

22. Пункт 15 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«15) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства».

23. Частину першу статті 111 викласти в такій редакції:

«Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпідменту в разі порушення ним присяги, вчинення ним державної зради або іншого злочину».

24. Частину шосту статті 111 викласти в такій редакції:

«Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпідмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, є порушенням присяги або такими, що містять ознаки державної зради або іншого злочину».

25. Статтю 112 викласти у такій редакції:

«У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України.

У разі неможливості Головою Верховної Ради України виконувати свої обов'язки за станом здоров'я або коли на час дострокового припинення повноважень Президента України посада Голови Верховної Ради України є вакантною, виконання обов'язків Президента України покладається на Прем'єр-міністра України.

Виконуючий обов'язки Президента України до вступу на пост нового Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 статті 106 Конституції України».

26. Частину другу статті 113 викласти в такій редакції:

«Кабінет Міністрів України відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією України».

27. Частину третю статті 114 викласти в такій редакції:

«Персональний склад Кабінету Міністрів України формується Прем'єр-міністром України впродовж двох тижнів після призначення Прем'єр-міністра України на посаду. Кожний член Кабінету Міністрів України набуває повноважень після затвердження його на посаді Верховною Радою України і складення ним присяги».

28. Частину п'яту статті 114 викласти в такій редакції:

«Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання органів виконавчої влади».

29. Частину першу статті 115 викласти в такій редакції:

«Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України в день її першого сесійного засідання».

30. Частину другу статті 115 викласти в такій редакції:

«Прем'єр-міністр України має право заявити Президенту України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України».

31. Частину третю статті 115 викласти в такій редакції:

«Член Кабінету Міністрів України має право заявити про свою відставку Прем'єр-міністрові України».

32. Частину шосту статті 115 викласти в такій редакції:

«Кабінет Міністрів України, відставка якого є наслідком прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри, за дорученням Верховної Ради України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів».

33. У пункті 10 статті 116 вилучити слова «актами Президента України».

34. Статтю 116 доповнити новим – десятим – пунктом у такій редакції:

«10) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України органи виконавчої влади, крім міністерств, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади».

Пункт 10 статті 116 Конституції вважати пунктом 11.

35. Частину четверту статті 118 викласти в такій редакції:

«Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України».

36. Частину п'яту статті 118 викласти в такій редакції:

«Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня».

37. Частину восьму статті 118 викласти в такій редакції:

«Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня».

38. Частину дев'яту статті 118 викласти в такій редакції:

«Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Кабінет Міністрів України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь».

39. Частину десятю статті 118 викласти в такій редакції:

«Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від складу відповідної ради, Кабінет Міністрів України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

40. Частину першу статті 122 викласти в такій редакції:

«Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України та звільняється з посади Верховною Радою України».

Прийняття зазначених змін та доповнень до Конституції України, на думку народних депутатів України, зумовлене необхідністю більш «чіткого розподілу обов'язків гілок влади», посилення взаємозв'язку та взаємної відповідальності між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, а також звільнення Президента України від виконання певних обов'язків, які були «причиною зайвих напружень у відносинах між гілками влади».

Президент України в листі до Конституційного Суду України відзначає, що більшість положень законопроекту, на його думку, не відповідає вимогам статті 157 Конституції України.

У листі Кабінету Міністрів України до Конституційного Суду України вказано, що запропоновані законопроектом зміни і доповнення до Конституції України зводяться в основному до надання Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України повноважень, які за Конституцією України здійснює Президент України, і це може призвести до розбалансування передбаченого Конституцією України механізму рівноваги між органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

2. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159 Конституції України).

Відповідно до частини першої статті 157 Конституції України не можна вносити зміни до Конституції України, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Згідно зі статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо нього. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.



Як свідчать матеріали справи, Верховна Рада України не розглядала і не змінювала положень статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та не розглядала пропозиції щодо доповнення її статтею 89<sup>1</sup>. Верховною Радою України розглядався і в січні 2002 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України», який не набрав чинності.

Таким чином, вимог статті 158 Конституції України дотримано.

3. Конституційний Суд України вже розглядав законопроект про внесення змін до статті 81 Конституції України, що передбачають можливість дострокового, відповідно до закону, припинення повноважень народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (блоку партій), у разі його виходу з парламентської фракції цієї партії (блоку партій). Конституційний Суд України дійшов висновку, що зазначені зміни відповідають вимогам статті 157 Конституції України як такі, що не скасовують і не обмежують прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією України, та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (Висновок Конституційного Суду України від 4 липня 2001 року № 2-в/2001 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 81 Конституції України).

4. Пунктом 2 законопроекту пропонується внести до статті 82 Конституції України такі зміни:

«Доповнити статтю 82 новими частинами – відповідно шостою, сьомою та восьмою – такого змісту:

«Після початку роботи першої сесії новообраної Верховної Ради України народні депутати України утворюють зі свого складу парламентську (депутатську) більшість, відповідальну за формування державної політики шляхом безпосередньої участі у формуванні складу Кабінету Міністрів України.

До парламентської (депутатської) більшості входить більше половини конституційного складу Верховної Ради України на підставі перемоги політичної партії (блоку партій) на виборах або об'єднання партій в коаліцію після виборів.

Повноваження парламентської (депутатської) більшості та гарантії функціонування парламентської (депутатської) меншості – опозиції – визначаються законом про регламент Верховної Ради України».

Пунктом 11 законопроекту пропонується доповнити Конституцію України новою статтею 89<sup>1</sup> у такій редакції:

«Стаття 89<sup>1</sup>. Обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, голів комітетів Верховної Ради України, формування складу комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, постійних національних парламентських делегацій до міжнародних організацій та їхніх органів здійснюється на основі пропорційного представництва політичних сил, з яких сформовано конституційний склад Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України з питань бюджету, свободи слова та інформації, регламенту та депутатської етики обов'язково очолюються представниками парламентської (депутатської) меншості – опозиції».

Конституційний Суд України, розглядаючи пропонувані зміни до Конституції України, виходить із правової позиції, визначеної у Висновку Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України), що утворення парламентської (депутатської) більшості зі складу Верховної Ради України, за умови надання гарантії для парламентської меншості, не скасовує і не обмежує прав і свобод людини і громадянина та не спрямовано на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.



Тобто зміни, згідно з якими Конституція України доповнюється нормами, що визначають порядок формування парламентської (депутатської) більшості зі складу Верховної Ради України, повноваження парламентської (депутатської) більшості та права парламентської (депутатської) меншості, є такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України.

Не суперечать вимогам статті 157 Конституції України пропонувані зміни до Конституції України також у частині, якою передбачено покладення на парламентську (депутатську) більшість відповідальності за формування державної політики шляхом безпосередньої участі у формуванні Кабінету Міністрів України, оскільки ці зміни не передбачають скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

5. Пунктом 16 законопроекту пропонується внести зміни до статті 98 Конституції України, згідно з якими до повноважень Рахункової палати буде віднесено здійснення контролю від імені Верховної Ради України не тільки за використанням, а й надходженням коштів до Державного бюджету України. Розглядаючи питання по суті, Конституційний Суд України виходить з правової позиції, визначеної у висновках від 25 березня 1999 року № 1-в/99 та від 21 грудня 2000 року № 4-в/2000 (справи за зверненнями 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), що зміни до статті 98 Конституції України, які передбачають розширення повноважень Рахункової палати шляхом надання їй функції контролю за формуванням прибуткової частини Державного бюджету України, відповідають вимогам статті 157 Конституції України як такі, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

6. Законопроектом пропонується змінити порядок формування Кабінету Міністрів України, призначення на посади і припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб, взаємовідносини Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України і Президентом України, з одного боку, та іншими органами виконавчої влади, передусім з місцевими державними адміністраціями, – з другого.

Прийняття законопроекту матиме наслідком також зміну обсягу повноважень Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України (пункти 3, 6, 8, 9, 12, 17, 18, 19, 21, 22, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34).

Крім цього, законопроектом пропонується внести зміни до тих положень Конституції України, якими врегульовані окремі елементи правового статусу місцевих державних адміністрацій (пункти 19, 35, 36, 37, 38, 39).

Законопроектом пропонується внесення змін, згідно з якими:

– до повноважень Верховної Ради України буде віднесено призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб не тільки у випадках, передбачених цією Конституцією, а й законами України (пункт 4);

– Президент України не бере участі у призначенні на посади та припиненні повноважень Верховною Радою України членів Центральної виборчої комісії України (пункт 5);

– Президент України позбавляється, а Верховна Рада України наділяється повноваженнями звільняти з посади Генерального прокурора України (пункти 7, 20, 40);

– прийнятий Верховною Радою України, але не підписаний та не оприлюднений Президентом України закон може набрати чинності за підписом Голови Верховної Ради України; також передбачено зменшення кількості голосів народних депутатів України, які необхідні для подолання накладеного Президентом України вето на схвалений Верховною Радою України закон, з конституційної більшості – не менш як дві третини конституційного складу, до визначеної більшості – не менш як двісті п'ятдесят народних депутатів України (пункти 13, 14);

– обов'язок опублікування звіту про виконання Державного бюджету України покладається на Кабінет Міністрів України (пункт 15);

– визначається ще одна підстава для ініціювання процедури усунення з поста Президента України в порядку імпичменту – в разі порушення ним присяги – та зменшується кількість народних депутатів України, яка достатня для прийняття Верховною Радою України відповідного рішення, з трьох четвертих конституційного складу Верховної Ради України до двох третин (пункти 23, 24);

– у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України, а в разі неможливості виконання ним цих обов'язків – на Прем'єр-міністра України (пункт 25).

Вирішуючи питання щодо відповідності зазначених змін до Конституції України положенням статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Згідно зі статтею 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це право реалізується, зокрема, через обрання на основі загального, рівного і прямого виборчого права народних депутатів України – конституційного складу Верховної Ради України (парламенту) – та Президента України.

Оскільки запропоновані у законопроекті зміни до Конституції України щодо повноважень органів державної влади не стосуються розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, їх прийняття не потребує затвердження всеукраїнським референдумом у порядку, визначеному статтею 156 Конституції України, а є питанням політичної доцільності.

Зазначені зміни до Конституції України не передбачають скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина, а також не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що викладені у зазначених пунктах законопроекту зміни до статей 85, 87, 90, 94, 97, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України є такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України.

7. Пунктом 10 законопроекту пропонується частину другу статті 89 Конституції України доповнити словами: «та здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами».

При розгляді питання щодо запропонованих змін до статті 89 Конституції України Конституційний Суд України виходить з правової позиції, визначеної у Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України), що комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених Конституцією України до сфери парламентського контролю Верховної Ради України.

Надання комітетам Верховної Ради України повноважень здійснювати контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами уможливило здійснення такого контролю з боку комітетів Верховної Ради України і щодо судів, які згідно з Конституцією України також належать до органів державної влади. Останнє суперечить положенням Конституції України, відповідно до яких правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (частина перша статті 124), вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється (частина друга статті 126), судді

при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону (частина перша статті 129).

З огляду на викладене Конституційний Суд України припиняє конституційне провадження у справі щодо цієї частини законопроекту.

8. Законопроектом визначені випадки припинення повноважень Кабінету Міністрів України достроково як з ініціативи Верховної Ради України – прийняття нею резолюції недовіри (пункт 32), так і внаслідок прийняття відставки Кабінету Міністрів України Президентом України. При цьому в обох випадках передбачено, що Кабінет Міністрів України, який пішов у відставку, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів.

Крім того, законопроектом передбачено, що повноваження Кабінету Міністрів України припиняються і внаслідок складення ним повноважень перед новообраною Верховною Радою України в день її першого сесійного засідання (пункт 29). Проте зазначеної норми стосовно продовження в цьому випадку виконання попереднім складом Кабінету Міністрів України своїх повноважень до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України в законопроекті немає.

За таких умов на практиці виникне ситуація, коли з дня складення Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраною Верховною Радою України і до дня початку роботи його нового складу Кабінет Міністрів України, на який згідно зі статтею 116 Конституції України покладено, зокрема, повноваження щодо забезпечення державного суверенітету, виконання Конституції України (пункт 1) та вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (пункт 2), фактично буде відсутній, оскільки продовження виконання повноважень попереднім складом Кабінету Міністрів України стає неконституційним.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 154, 156, 159 Конституції України, статтями 45, 51, 63, 66, 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

### д і й ш о в в и с н о в к у :

1. Визнати такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, положення проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» № 7091 від 23 лютого 2001 року, якими пропонується внести до Конституції України такі зміни:

1.1. Доповнити статтю 81 новою частиною – третьою – такого змісту:

«У разі виходу або виключення народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (блоку партій), зі складу парламентської фракції даної партії (блоку партій) його повноваження припиняються достроково відповідно до закону».

Частини третю та четверту статті 81 Конституції України вважати відповідно частинами четвертою та п'ятою.

1.2. Доповнити статтю 82 новими частинами – відповідно шостою, сьомою та восьмою – такого змісту:

«Після початку роботи першої сесії новообраної Верховної Ради України народні депутати України утворюють зі свого складу парламентську (депутатську) більшість, відповідальну за формування державної політики шляхом безпосередньої участі у формуванні складу Кабінету Міністрів України.

До парламентської (депутатської) більшості входить більше половини конституційного складу Верховної Ради України на підставі перемоги політичної партії (блоку партій) на виборах або об'єднання партій в коаліцію після виборів.

Повноваження парламентської (депутатської) більшості та гарантії функціонування парламентської (депутатської) меншості – опозиції – визначаються законом про регламент Верховної Ради України».

1.3. Пункт 12 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«12) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Прем'єр-міністра України; затвердження персонального складу Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України; затвердження кандидатури на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України».

1.4. Пункт 15 частини першої статті 85 доповнити словами «та законами України».

1.5. Пункт 21 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«21) призначення на посади та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії України».

1.6. Пункт 24 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного Комітету України, Голови Державного Комітету охорони державного кордону України, Голови Служби безпеки України; надання згоди на призначення Кабінетом Міністрів України Голови Державної митної служби України, Голови Державної податкової адміністрації України, Голови Фонду державного майна України».

1.7. Пункт 25 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«25) призначення на посаду за поданням Президента України Генерального прокурора України; звільнення з посади Генерального прокурора України».

1.8. Доповнити частину першу статті 85 новим пунктом такого змісту:

«37) висловлення недовіри особам, які призначаються на посади за згодою Верховної Ради України, що має наслідком їхню відставку із займаних посад».

1.9. Частину першу статті 87 викласти у такій редакції:

«Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та більшістю від конституційного складу Верховної Ради України прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України в цілому або будь-якому із членів Кабінету Міністрів України, або будь-якій іншій посадовій особі, яка призначається за згодою Верховної Ради України».

1.10. Доповнити Конституцію України новою статтею 89<sup>1</sup> у такій редакції:

«Стаття 89<sup>1</sup>. Обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, голів комітетів Верховної Ради України, формування складу комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, постійних національних парламентських делегацій до міжнародних організацій та їхніх органів здійснюється на основі пропорційного представництва політичних сил, з яких сформовано конституційний склад Верховної Ради України».

Комітети Верховної Ради України з питань бюджету, свободи слова та інформації, регламенту та депутатської етики обов'язково очолюються представниками парламентської (депутатської) меншості – опозиції».

1.11. Частину другу статті 90 викласти у такій редакції:

«Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадках:

1) якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися;

2) якщо впродовж шістдесяти днів після складення повноважень (відставки) Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не затвердила новий склад Кабінету Міністрів України».

1.12. Частину третю статті 94 доповнити другим реченням у такій редакції:

«Якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, не підписав його і не оприлюднив, закон вважається схваленим, офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної Ради України».

1.13. Частину четверту статті 94 викласти в такій редакції:



«Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двомастами п'ятдесятьма народними депутатами України, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Якщо протягом цього строку закон не був підписаний і офіційно оприлюднений Президентом України, закон офіційно оприлюднюється і набуває чинності за підписом Голови Верховної Ради України».

1.14. Частину другу статті 97 доповнити словами «Кабінетом Міністрів України».

1.15. Статтю 98 викласти в такій редакції:

«Контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України».

1.16. Пункт 8 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених частиною другою статті 90 Конституції України».

1.17. Пункт 9 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«9) призначає та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; приймає рішення про його відставку».

1.18. Пункт 10 частини першої статті 106 вилучити.

1.19. Пункт 11 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«11) вносять подання Верховній Раді України про призначення на посаду Генерального прокурора України».

1.20. Пункт 14 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«14) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України і за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного Комітету України, Голову Державного Комітету охорони державного кордону України, Голову Служби безпеки України».

1.21. Пункт 15 частини першої статті 106 викласти в такій редакції:

«15) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства».

1.22. Частину першу статті 111 викласти в такій редакції:

«Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі порушення ним присяги, вчинення ним державної зради або іншого злочину».

1.23. Частину шосту статті 111 викласти в такій редакції:

«Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, є порушенням присяги або такими, що містять ознаки державної зради або іншого злочину».

1.24. Статтю 112 викласти у такій редакції:

«У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України».

У разі неможливості Головою Верховної Ради України виконувати свої обов'язки за станом здоров'я або коли на час дострокового припинення повноважень Президента України посада Голови Верховної Ради України є вакантною, виконання обов'язків Президента України покладається на Прем'єр-міністра України.

Виконуючий обов'язки Президента України до вступу на пост нового Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 статті 106 Конституції України».

1.25. Частину другу статті 113 викласти в такій редакції:

«Кабінет Міністрів України відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією України».

1.26. Частину третю статті 114 викласти в такій редакції:

«Персональний склад Кабінету Міністрів України формується Прем'єр-міністром України впродовж двох тижнів після призначення Прем'єр-міністра України на посаду. Кожний член Кабінету Міністрів України набуває повноважень після затвердження його на посаді Верховною Радою України і складення ним присяги».

1.27. Частину п'яту статті 114 викласти в такій редакції:

«Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання органів виконавчої влади».

1.28. Частину першу статті 115 викласти в такій редакції:

«Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України в день її першого сесійного засідання».

1.29. Частину другу статті 115 викласти в такій редакції:

«Прем'єр-міністр України має право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України».

1.30. Частину третю статті 115 викласти в такій редакції:

«Член Кабінету Міністрів України має право заявити про свою відставку Прем'єр-міністрові України».

1.31. Частину шосту статті 115 викласти в такій редакції:

«Кабінет Міністрів України, відставка якого є наслідком прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри, за дорученням Верховної Ради України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів».

1.32. У пункті 10 статті 116 вилучити слова «актами Президента України».

1.33. Статтю 116 доповнити новим – десятим – пунктом у такій редакції:

«10) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України органи виконавчої влади, крім міністерств, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади».

Пункт 10 статті 116 Конституції вважати пунктом 11.

1.34. Частину четверту статті 118 викласти в такій редакції:

«Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України».

1.35. Частину п'яту статті 118 викласти в такій редакції:

«Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня».

1.36. Частину восьму статті 118 викласти в такій редакції:

«Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня».

1.37. Частину дев'яту статті 118 викласти в такій редакції:

«Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Кабінет Міністрів України приймає рішення і дає обгрунтовану відповідь».

1.38. Частину десятую статті 118 викласти в такій редакції:

«Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від складу відповідної ради, Кабінет Міністрів України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

1.39. Частину першу статті 122 викласти в такій редакції:

«Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України та звільняється з посади Верховною Радою України».

2. Припинити конституційне провадження у справі щодо проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» № 7091 від 23 лютого 2001 року в частині, якою пропонується:

«Частина другу статті 89 доповнити словами: «та здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами».

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» № 7091 від 23 лютого 2001 року вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим до виконання, остаточною 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 Іващенко В. І.  
стосовно Висновку Конституційного Суду України  
у справі за зверненням Верховної Ради України  
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України  
«Про внесення змін і доповнень до Конституції України»  
вимогам статей 157 і 158 Конституції України  
(справа щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98,  
106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122  
Конституції України та доповнення її статтею 89<sup>1</sup>)**

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України та доповнення її статтею 89<sup>1</sup>).

1. Висновок Конституційного Суду України в частині пропонуваного законопроектом змін до статей 82, 85, 87, 90, 94, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122 Конституції України, які визнано такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України, зроблено, на мою думку, без з'ясування змісту частини другої статті 102 Конституції України та інших системно пов'язаних з нею положень Основного Закону.

Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу, та первинною стосовно так званих встановлених влад. Як акт установчої влади Конституція України в розділі I визначає основоположні засади української державності і принципи організації та функціонування державної влади, а саме:

– Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1);

– носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частини друга, третя статті 5);

– права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3);

– захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17);

– 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 Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Конституція України, розмежовуючи повноваження органів державної влади, визначає Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні (стаття 75), Президента України – як главу держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (стаття 102), Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113), місцеві державні адмі-



ністрації – як органи, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі (частина перша статті 118).

Покладаючи на Президента України обов'язок виступати гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Конституція України водночас наділяє його відповідними повноваженнями, завдяки яким глава держави в змозі виконувати цей обов'язок.

Президент України у виконанні свого конституційного обов'язку спирається на відповідальні перед ним Кабінет Міністрів України (частина друга статті 113 Конституції України) та голів місцевих державних адміністрацій (частина п'ята статті 118 Конституції України). Закладений у Конституції України принцип відповідальності Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій перед главою держави кореспондується з відповідними конституційними повноваженнями цих органів. Так, Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, а також вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (пункти 1, 2 статті 116 Конституції України). Пунктами 1, 2 статті 119 Конституції України встановлено, що місцеві державні адміністрації забезпечують на відповідній території виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян.

Відповідальність органів виконавчої влади перед Президентом України визначається насамперед наданням останньому повноважень впливати на їх діяльність як виданням на виконання Конституції і законів України обов'язкових до виконання указів і розпоряджень, у тому числі тих, що визначають окремі функції Кабінету Міністрів України (частина третя статті 106, пункт 10 статті 116 Конституції України), так і вирішення інших питань, включаючи утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (пункт 15 частини першої статті 106 Конституції України), скасування актів Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (пункт 16 частини першої статті 106 Конституції України), а також рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України (частина восьма статті 118 Конституції України).

Вагомим важелем впливу Президента України на діяльність органів влади, які забезпечують державний суверенітет, територіальну цілісність України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, є право Президента України розглядати питання про персональну відповідальність окремих членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій і в разі необхідності застосовувати до них відповідні засоби впливу аж до звільнення із займаних посад. Конституція України передбачає можливість прийняття Президентом України рішень про звільнення з посад Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань як одноособово (пункти 9, 10, 17 частини першої статті 106 Конституції України), так і за згодою Верховної Ради України (пункт 14 частини першої статті 106 Конституції України). Крім цього, Президент України погоджує рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим про звільнення з посади Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим (частина третя статті 136 Конституції України).

Кадрові функції Президента України не обмежуються гілкою виконавчої влади, яка є однією із складових державного механізму забезпечення конституційних гарантій непорушності державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Згідно з Конституцією України Президент України:

– призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та має право звільнити його з посади (пункт 11 частини першої статті 106), що

дозволяє Президенту України певною мірою впливати на діяльність органу державної влади, який згідно з пунктами 1, 2 частини першої статті 121 Конституції України повинен забезпечувати підтримання державного обвинувачення в суді та представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

– як гарант права громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади (частина перша статті 38) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії (пункт 21 частини першої статті 85);

– як гарант дотримання конституційних принципів верховенства права (стаття 8), рівності громадян перед законом (стаття 24), захисту прав і свобод людини і громадянина судом (стаття 55) призначає третину складу Конституційного Суду України, утворює суди у визначеному законом порядку (пункти 22, 23 частини першої статті 106), здійснює перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років (частина перша статті 128).

Згідно з Конституцією України лише Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Інші органи державної влади, в тому числі Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, які повинні здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України), такого обов'язку не мають. Президент України конституційні повноваження, які надані йому для виконання свого конституційного обов'язку, здійснює особисто і не має права передавати їх іншим особам або органам (частина друга статті 106 Конституції України).

Виходячи з викладеного вважаю, що пропоновані зміни до статей 82 (частина перша пункту 2 законопроекту), 85 (пункти 3, 5, 6, 7, 8), 87 (пункт 9), 90 (пункт 12), 94 (пункт 13), 106 (пункти 17, 18, 19, 20, 21, 22), 112 (пункт 25), 113 (пункт 26), 114 (пункти 27, 28), 115 (пункти 29, 30, 31, 32), 116 (пункти 33, 34), 118 (пункти 35, 36, 37, 38, 39), 122 (пункт 40) Конституції України, взяті в сукупності, розроблено без урахування закладеного в Конституції України принципу єдності прав і обов'язків Президента України як гаранта не лише додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина, а й державного суверенітету і територіальної цілісності, які є визначальними для існування самої держави.

Крім цього, передбачений законопроектом про внесення змін до Конституції України перерозподіл повноважень між Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади, Президентом України як главою держави та Кабінетом Міністрів України як вищим органом у системі органів виконавчої влади матиме, на мою думку, наслідком порушення конституційного принципу поділу державної влади (частина перша статті 6 Конституції України), розбалансування передбаченого Конституцією України механізму стримувань і противаг у відносинах між зазначеними органами державної влади.

Таким чином, пропозиції, якими передбачається виведення Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій зі сфери відповідальності перед Президентом України як гарантом непорушності державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, обмеження або скасування його повноважень впливати на діяльність органів державної влади, які зобов'язані, діючи у спосіб, визначений Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України), забезпечувати непорушність державного суверенітету і територіальну цілісність України, додержання Конституції України, права і свободи людини і громадянина, передача цих повноважень передусім Верховній Раді України без зміни її статусу як єдиного органу законодавчої влади, не відповідають, на мою думку, вимогам статті 157 Конституції України, оскільки матимуть наслідком обмеження прав і свобод людини і громадянина, можуть призвести до ліквідації незалежності, порушення територіальної цілісності України.

2. Досліджуючи законопроект, Конституційний Суд України встановив, що в його положеннях немає норми, згідно з якою після складення повноважень Кабінету Міністрів України перед новообраною Верховною Радою України в день її першого сесійного засідання Кабінет Міністрів України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

З цього приводу в мотивувальній частині Висновку Конституційний Суд України констатував, що за відсутності такої норми на практиці виникне ситуація, коли протягом певного часу, а саме – з дня складення Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраною Верховною Радою України і до дня початку роботи його нового складу, Кабінет Міністрів України, на який згідно зі статтею 116 Конституції України покладено, зокрема, повноваження щодо забезпечення державного суверенітету, виконання Конституції України (пункт 1) та вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (пункт 2), фактично буде відсутній, оскільки продовження виконання повноважень попереднім складом Кабінету Міністрів України стає неконституційним.

Підтримуючи в цілому правову позицію Конституційного Суду України з цього питання, водночас вважаю за необхідне зазначити, що де-факто Конституційний Суд України виявив обставини, які свідчать про невідповідність законопроекту вимогам статті 157 Конституції України, оскільки навіть тимчасове припинення діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади внаслідок його неконституційності може призвести до скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина, а за певних умов – до ліквідації незалежності чи порушення територіальної цілісності України.

*Суддя*

*Конституційного Суду України*

**В. Іващенко**

## ОКРЕМА ДУМКА

**Голови 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 і доповнень до Конституції України»  
вимогам статей 157 і 158 Конституції України  
(справа щодо внесення змін до статей 81, 82, 85, 87, 89, 90, 94, 97, 98,  
106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 122  
Конституції України та доповнення її статтею 89<sup>1</sup>)**

1. Висновком Конституційного Суду України визнані такими, що не суперечать Конституції України, положення, якими пропонується внести зміни до статей 81, 82 про дострокове припинення повноважень народного депутата України, утворення парламентської більшості; пунктів 12, 15, 21, 24, 25 частини першої статті 85 стосовно зміни обсягу повноважень Верховної Ради України; доповнити частину першу статті 85 новим пунктом щодо висловлення недовіри особам, які призначаються на посади за згодою Верховної Ради України, що має наслідком їхню відставку із займаних посад; змінити редакцію частини першої статті 87, встановити положення, за яким Верховна Рада України приймає резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України в цілому або будь-якому його члену чи іншій посадовій особі, яка призначається за згодою Верховної Ради України; доповнити Конституцію України новою статтею 89<sup>1</sup> стосовно обрання Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, формування складу комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, постійних національних парламентських делегацій до міжнародних організацій та їх органів на основі пропорційного представництва політичних сил, з яких сформовано конституційний склад Верховної Ради України; змінити редакцію частини другої статті 90 стосовно припинення повноважень Верховної Ради України; доповнити частину третю статті 94 та змінити редакцію частини четвертої статті 94 щодо випадків підписання законів Головою Верховної Ради України; доповнити статтю 97 положенням про оприлюднення Кабінетом Міністрів України звіту про виконання Державного бюджету України; змінити редакцію статті 98, розширивши повноваження Рахункової палати; змінити редакцію пунктів 8, 9, 11, 14, 15 статті 106, обмеживши повноваження Президента України; виключити пункт 10 цієї статті; змінити редакцію частин першої та шостої статті 111 введенням додаткової підстави усунення з поста Президента України; статті 112 про покладення виконання обов'язків Президента України у разі припинення його повноважень; частини другої статті 113; частин третьої та п'ятої статті 114; частин першої, другої, третьої та шостої статті 115; внести зміни до пункту 10 статті 116 та доповнити його і вважати пунктом 11 цієї статті положення щодо порядку формування Кабінету Міністрів України, його взаємовідносин з Верховною Радою України і Президентом України; змінити редакцію частин четвертої, п'ятої, восьмої, дев'ятої, десятої статті 118 щодо правового статусу місцевих державних адміністрацій; змінити редакцію частини першої статті 122 Конституції України стосовно порядку призначення та звільнення з посади Верховною Радою України Генерального прокурора України.

Припинено конституційне провадження у справі щодо законопроекту, яким пропонується частину другу статті 89 доповнити словами «та здійснюють контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами».

З окремими положеннями Висновку не можу погодитися виходячи з таких підстав:

1.1 Принцип поділу влади має як функціональне (забезпечення ефективності і раціоналізації системи управління на основі спеціалізації органів держави), так і політичне (наявність гарантій проти свавілля і узурпації влади) значення.



Припис законопроекту про надання згоди Верховною Радою України на призначення та звільнення з посад Президентом України Голови Державного комітету охорони державного кордону України та Голови Служби безпеки України є обмеженням функціональних повноважень Президента України, передбачених частиною другою статті 102 Конституції України (Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина); пунктом 17 частини першої статті 106 Конституції України (Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави); положеннями статті 107 Конституції України стосовно формування Президентом України персонального складу Ради національної безпеки і оборони України, до складу якої входить за посадою, зокрема, Голова Служби безпеки України.

Виходячи з правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 24 грудня 1997 року у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій, що «за змістом термін «формує» охоплює призначення складу», треба зазначити, що даним законопроектом Президента України позбавлено такого права. Існуюча практика процедури розгляду і вирішення питань Верховною Радою України, можливе розголошення закритої інформації про діяльність Держкомкордону України, Служби безпеки України тощо можуть бути використані на шкоду незалежності України. Це суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

2. Відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина та здійснює інші повноваження.

Дійшовши висновку про неконституційність продовження виконання повноважень попереднім складом уряду внаслідок неврегульованості продовження повноважень Кабінету Міністрів України, який «складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України в день її першого сесійного засідання» (пункт 29 законопроекту), через що буде фактично відсутнім забезпечення, зокрема, державного суверенітету, виконання Конституції України, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, Конституційний Суд України разом з тим визнав конституційним положення частини першої статті 115 законопроекту, де відсутня необхідність врегулювання продовження виконання повноважень попереднім складом Кабінету Міністрів України. На мою думку, це є прямим порушенням вимог статті 157 Конституції України. До того ж, новообрана Верховна Рада України має обрати Голову, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, затвердити перелік комітетів Верховної Ради України та обрати голів цих комітетів. Отже, у цей період держава залишається по суті некерованою.

3. Відповідно до вимог статті 111 чинної Конституції України імпічмент (особливий порядок відсторонення від посади і притягнення до відповідальності) є особливим видом юридичної, а не політичної відповідальності. Приписи частини шостої статті 111 Конституції України наголошують на необхідності отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містить ознаки державної зради<sup>1</sup> або іншого злочину. Це означає, що в даному ви-

<sup>1</sup> Стаття 111 чинного Кримінального кодексу України визначає державну зраду як діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду її суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту, шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України // Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. Відп. ред. проф. Яценко С.С. – Київ: «А.С.К.», 2002. – С. 228.

падку йдеться про юридичну, а не про політичну відповідальність Президента України. Тобто основою відповідальності є правопорушення. Чинний Кримінальний кодекс України не передбачає кримінальної відповідальності за порушення присяги.

Отже, в даному випадку йдеться про суто політичну оцінку дій Президента парламентом, а також про необхідність політичного рішення Верховного Суду України стосовно Президента, оскільки Верховний Суд України змушений буде формулювати об'єктивну сторону обвинувачення Президента, яка відсутня у Конституції і Кримінальному кодексі України. Текст присяги містить суто політичні обіцянки, а не юридичні делікти. Звідси випливає можливість суто політичної оцінки дій Президента різними політичними силами парламенту, інтереси яких є часто протилежними, а також наділення Верховного Суду України повноваженнями, які суперечать принципу незалежності суддів (стаття 126 Конституції України), зокрема їх безсторонності та підкоренню при здійсненні правосуддя лише закону (стаття 129 Конституції України). Відповідно до частини другої статті 127 Конституції України професійні судді, а отже й суд, включаючи Верховний Суд України, не можуть брати участь у будь-якій політичній діяльності, мають бути поза політикою.

4. Конституції країн СНД закріпили дещо схожі підстави для імпідменту президентів. Такими підставами за конституціями Вірменії (ст. 57), Білорусі (ст. 88), Киргизстану (п.1 ст. 51), Російської Федерації (ч. 1 ст. 93) є вчинення державної зради або іншого тяжкого злочину; за конституціями Азербайджану (ч. 1 ст. 107) вчинення тяжкого злочину, Грузії (ст. 75) – державна зрада, вчинення інших злочинів або порушення Конституції, Казахстану (ч. 2 ст. 47) – державна зрада, Молдови (ч. 1 ст. 89) – вчинення тяжкого діяння і порушення тим самим положень Конституції. Аналогічні підстави відсторонення президентів: державну зраду і порушення конституції або законів, вчинення злочину – у різному співвідношенні передбачено конституціями Болгарії, Польщі, Румунії, Словаччини, Чехії.

При цьому рішення про усунення президента з поста в порядку імпідменту приймається більшою кількістю голосів, ніж приймалося рішення про ініціювання усунення президента та про його звинувачення. Однакова кількість голосів має місце у випадку прийняття рішення про імпідмент двома палатами парламенту.

Зменшення кількості депутатів, які приймають рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту, з не менш як три четверті від конституційного складу до «не менш як дві третини» означає не що інше як зниження юридичних гарантій, які забезпечують ефективну реалізацію компетенції глави держави, в тому числі у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян та гарантування незалежності і територіальної цілісності України.

5. Система стримувань і противаг передбачає право вето Президента України щодо прийнятих Верховною Радою України законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (пункт 30 частини першої статті 106 чинної Конституції України). Парламент, у свою чергу, має можливість подолати вето Президента України, прийнявши попередню редакцію закону відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Зменшення у законопроекті кількості народних депутатів України, які можуть подолати вето Президента України, до 250 перетворює право вето у «немічне повноваження, безсилне знаряддя, що застосовується надзвичайно рідко, та й то лише за вказівкою уряду»<sup>1</sup>.

До того ж, якщо виходити з позиції Президента України про можливість накладення вето та внесення пропозицій щодо прийнятого Верховною Радою України закону про внесення змін до Конституції України<sup>2</sup>, то зазначена кількість (250) народних де-

<sup>1</sup> Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1996. – С. 166–167.

<sup>2</sup> Див. Справу 1-28/2002 за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо конституційності акта Президента України – вето та пропозицій щодо прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України».

путатів, які можуть подолати вето, є значно меншою від кількості народних депутатів (не менш як дві третини), котрі мають проголосувати за законопроект (статті 155, 156 Конституції України). За таких обставин передбачене Конституцією України право вето Президента України викривлюється і зводиться нанівець. Це ніяким чином не може сприяти утвердженню принципу поділу влади. Природно, кількість голосів, більшістю яких може бути відхилене вето Президента України, має встановлювати лише парламент, оскільки він згідно зі статтею 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Але не можна припустити, що парламент збереже раніше прийняте рішення, проголосувавши за нього меншою кількістю голосів, ніж при першому прийнятті.

6. Положення частин третьої та четвертої статті 94 законопроекту щодо офіційного оприлюднення і набуття чинності законом за підписом Голови Верховної Ради України суперечать Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України від 14 березня 2001 року<sup>1</sup>, яким припинено провадження в цій частині, оскільки пропонувані зміни не узгоджуються з пунктом 29 частини першої статті 106 Конституції України про підписання Президентом України законів, прийнятих Верховною Радою України, та відсутності системного підходу в оцінці змін до Конституції і чинних положень Конституції України. За чинною Конституцією України винятків з наведеного загального правила немає. Відсутні будь-які пропозиції щодо приписів пункту 29 і в запропонованому законопроекті. Закон, підписаний Головою Верховної Ради України, – за логікою запропонованих змін до частин 3, 4 статті 94 законопроекту – всупереч частині 2 статті 94 чинної Конституції України не приймається Президентом України до виконання.

7. Пропозиції про доповнення пункту 15 частини першої статті 85 законопроекту словами «та законами України» суперечить положенням Конституції України, оскільки повноваження Верховної Ради України щодо призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад пропонуються визначати не лише Конституцією, а й законами України – тобто коло осіб, яких призначає чи звільняє Верховна Рада України або надає згоду на призначення чи звільнення, може бути розширеним до безкінечності. Тим самим порушуються принцип поділу влади, який об'єктивно вимагає забезпечення механізмів взаємодії та система стримувань і противаг, які мають принципове значення для стабільності конституційного ладу, реалізації громадянами своїх прав і свобод. Закріплення в Конституції України цих механізмів має на меті недопущення концентрації влади, зловживання нею, а також забезпечення узгодженого функціонування органів державної влади, їх посадових осіб для виконання головного обов'язку держави – утвердження і гарантування прав і свобод людини. Відтак, це положення законопроекту спрямоване на обмеження прав і свобод людини і громадянина, зниження рівня їх гарантованості.

8. Запропонований законопроект містить істотні техніко-юридичні недоліки, через що Конституційний Суд України має давати висновок... про конституційність положень чинної Конституції України. Наприклад, зміни до частини другої статті 90 законопроекту повністю відтворюють частину першу цієї статті в редакції чинної Конституції України. Інші зміни, насамперед до частини першої статті 111 Конституції, повністю відтворюють наявний текст з додаванням слів «порушення присяги»: Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту в разі порушення ним присяги, вчинення ним державної зради або іншого злочину. Це стосується й інших статей законопроекту. Резолютивна частина Висновку визнає конституційним законопроект, який включає текст чинної Конституції України, а не лише запропоновані зміни. Такий підхід є порушенням статті 157 Конституції України.

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 4–13.



9. Вважаю, що доповнення статті 81 Конституції частиною третьою мало розглядатися лише в частині припинення повноважень народного депутата України «у разі виключення», оскільки питання відповідності вимогам статті 157 Конституції України стосовно припинення повноважень «у разі виходу» зі складу парламентської фракції партії (блоку партій) уже вирішене у Висновку Конституційного Суду України від 4 липня 2001 року, на який Суд послався у цьому Висновку. Проте будь-якої аргументації відповідності вимогам статті 157 Конституції України припинення повноважень народного депутата України «у разі його виключення» зі складу парламентської фракції даної партії (блоку партій) Висновок Суду не містить. Зауважу насамперед, що законопроект не конкретизує причин виключення. Проте залежно від їх поважності (неможливість виконувати обов'язки за станом здоров'я) чи неповажності (вчинення проступку, який ганьбить честь і гідність народного депутата України, систематична неявка на засідання і невиконання своїх депутатських повноважень) висновок може бути різним. Наприклад, якщо підставою виключення буде порушення вказівки «як сказали – так і голосуй», то, на мою думку, це є порушенням приписів частини першої статті 34 Конституції України щодо гарантування права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Народний депутат України має право на власну позицію, може її обстоювати і добиватися прийняття відповідного рішення.

Відповідно до змісту Конституції України, яка проголосила принципи демократичної, правової держави (стаття 1), у тому числі принципи політичної та ідеологічної багатоманітності (стаття 15), підставою для припинення повноважень народного депутата України не може бути його позиція при голосуванні, політична діяльність тощо. З іншого боку, можливість встановлення припинення повноважень депутата, який систематично ігнорує засідання, не здійснює депутатські повноваження тощо, сприятиме формуванню дієздатного, авторитетного складу представницького органу.

10. Запропоновані до пункту 21 частини першої статті 85 Конституції України зміни позбавляють Президента України права на подання до Верховної Ради України про призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії. Тим самим запроваджується суто адміністративна модель формування Центральної виборчої комісії, оскільки призначати та звільняти членів комісії буде лише одна гілка державної влади, що, безумовно, негативно впливатиме на незалежність і організаційну самостійність комісії. З досвіду інших держав відомо, що виборчі комісії формуються законодавчими (представницькими) і виконавчими органами державної влади на основі принципу поділу влади, закріпленого в конституції, а реалізують свої повноваження виходячи з іншого принципу – розмежування предметів відання.

Центральна виборча комісія є постійно діючим державним органом (стаття 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 17 грудня 1997 року), який очолює систему виборчих комісій, що утворюються для підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму. До повноважень Центральної виборчої комісії належить, зокрема, забезпечення реалізації і захисту конституційних виборчих прав громадян при проведенні виборів, здійснення контролю за додержанням конституційних норм виборчого права.

Вилучення суттєвого механізму стримування і протизваги уможливить юридичну, організаційно-технічну залежність Центральної виборчої комісії від законодавчої влади, що суттєво обмежить конституційні права громадян обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування.

*Голова  
Конституційного Суду України*

**В. Скомороха**



**ВИСТУП**

на відкритті чергової сесії  
Верховної Ради України  
3 вересня 2002 року

**В. Скомороха,**

Голова  
Конституційного Суду України,

*Шановний Голово Верховної Ради України!  
Шановні народні депутати України!  
Високоповажні гості, пані і панове!*

Насамперед, користуючись нагодою, від імені суддів, апарату Конституційного Суду України хочу висловити вдячність за запрошення на відкриття сесії та щиресердно привітати усіх вас з початком чергового етапу сесійної роботи, побажати успішного здійснення повноважень Верховної Ради України, її посадових осіб, комітетів.

Головною метою створення Конституційного Суду України, його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, захист конституційного ладу, конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Для здійснення цього завдання Конституційний Суд визначено єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, його наділено відповідними повноваженнями. Їх реалізація здійснюється у формі правосуддя. Разом із судами загальної юрисдикції він належить до єдиної судової влади в Україні.

У будь-якій країні чистота судової влади і реальна незалежність зумовлені наявністю демократичних принципів і станом соціальної справедливості. Забезпечення незалежності та неупередженості судів є головною гарантією розвитку держави, оскільки судова влада повинна забезпечувати ефективне функціонування кожної гілки влади, від незаконних дій представників якої людина має бути захищена.

На жаль, внаслідок «гальмування» судової реформи суди загальної юрисдикції стали працювати у ще гірших умовах. Становлення держави супроводжується негативними явищами та процесами. Звідси надзвичайно велика кількість звернень до Конституційного Суду України з питань, які йому не підвідомчі: станом на 1 вересня нинішнього року – понад 14 тисяч.

За період діяльності Конституційний Суд України прийняв 113 рішень, у тому числі у справах за конституційними провадженнями – 88. Близько 40 відсотків їх було зніційовано народними депутатами України. Дано 9 висновків, з них 8 – за поданнями щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України. За матеріалами, що надійшли від суб'єктів права на конституційні подання та звернення, прийнято близько 360 ухвал Конституційного Суду та понад 480 ухвал колегій суддів.

Діяльність Конституційного Суду України сприяла стабілізації соціально-політичної ситуації в країні, знімала «гостроту» політичних протистоянь різних гілок влади, окреслювала реальні шляхи реалізації конституційного принципу поділу влади, сприяла становленню і розвитку місцевого самоврядування.

Практика роботи органів конституційної юрисдикції інших держав, нормативно-правова база організації і діяльності яких є наближеною до української, показує, що за кількістю розглянутих справ Конституційний Суд України їм не поступається.

До того ж, кількість розглянутих Конституційним Судом справ сама по собі, на мій погляд, не має вирішального значення. Важливо, щоб закони та інші нормативно-пра-

вові акти приймалися на основі Конституції України і відповідали їй, а судовий конституційний контроль був дієвим та ефективним.

Конституцією проголошено визнання і дію в Україні принципу верховенства права, в основу якого покладено утвердження і забезпечення державою прав і свобод людини. Безперечно, він знайшов своє втілення у діяльності Конституційного Суду України, його рішеннях та висновках. Цей принцип означає зв'язаність правовими приписами усіх органів і посадових осіб держави: і органу законодавчої влади, і тих, хто має здійснювати управлінську діяльність, і глави держави, і судів загальної юрисдикції.

Саме закріплений у статті 8 Конституції України принцип верховенства права ставить усіх нас (маю на увазі законодавчу, виконавчу та судову гілки влади) у певні, чітко визначені для кожного, юрисдикційні межі. Звідси випливає, що діяльність держави взагалі та її органів зокрема, включаючи законодавчий, повинна мати правовий характер. Правовий характер діяльності органу законодавчої влади означає, що зміст і спрямованість законотворчості визначають права і свободи людини.

Конституцією і Законом України «Про Конституційний Суд України» закріплено обов'язковість рішень і висновків Конституційного Суду України.

Чи є проблеми з виконанням актів Конституційного Суду України? Безумовно, є.

Про ігнорування окремих його рішень свідчить той факт, що Суду доводилося неодноразово розглядати практично одні й ті самі питання, зокрема щодо: несумісності мандата народного депутата України з іншим представницьким мандатом чи перебуванням на державній службі; несумісності одночасного зайняття посад керівника органу місцевої виконавчої влади та сільського, селищного, міського голови; платних медичних послуг та безоплатної медичної допомоги; неконституційності втручання у досудове слідство, в діяльність прокуратури, у розгляд справ судами тощо. Факти, що зумовлюють такі рішення Суду, свідчать про неповагу до Основного Закону держави осіб, рішення і дії яких були предметом судового конституційного контролю. З огляду на це доцільно було б передбачити відповідальність за невиконання чи неналежне виконання рішень Конституційного Суду, зокрема конституційно-правову, зрозуміло, після попереднього глибокого і всебічного наукового опрацювання цієї проблеми.

Нерідко простежується інерція правового мислення минулого, яка полягає не в обґрунтуванні належного правового регулювання суспільних відносин, а у намаганні встановити контроль навіть там, де в ньому немає потреби. Йдеться, зокрема, про ідею запровадження парламентського контролю за рішеннями Конституційного Суду, яку нерідко висловлюють окремі науковці. На нашу думку, це є відлунням минулого, коли окремі політичні та державні діячі вважали за можливе визначати шляхи і засоби вирішення питань, віднесених до юрисдикції судів.

Така ідея не узгоджується з положеннями статті 6 Конституції України, якими визначено межі повноважень гілок державної влади. У разі її реалізації вона може зашкодити конституційно-правовому статусу самого парламенту, звести до необов'язковості виконання рішень Конституційного Суду.

На нашу думку, доцільно було б визначитися щодо можливості прийняття в Україні закону про виконання рішень Конституційного Суду, яким могли б передбачитися: порядок і строки доопрацювання закону або іншого правового акта в разі визнання окремих його положень неконституційними; подальша доля тих правових актів, що містять норми, які повністю чи частково відтворюють або доповнюють положення правового акта, визнаного неконституційним.

Вважаємо необхідним законодавче врегулювання строків оспорування конституційності нормативного акта, особливо коли йдеться про його форму, а не зміст; можливості оспорування конституційної бездіяльності; врегулювання строку тримання під вартою обвинуваченого під час ознайомлення його з матеріалами кримінальної справи тощо.

Хотілося б, щоб Верховна Рада, образно кажучи, повернулася обличчям до питання про належне фінансування загальних судів, бо суддя, який жебракє на користь суду, не зможе захистити людину від порушень прав з боку представників влади.

Успішне здійснення Конституційним Судом України своїх повноважень залежить, крім усього іншого, від кадрового його забезпечення. За ретельного добору кандидатів на посади суддів, зваженого підходу до остаточного прийняття рішення про призначення судді творчий потенціал Суду забезпечуватиме вирішення будь-якого питання відповідно до вимог Основного Закону держави.

Хочу наголосити, що нинішні умови оплати праці не дають змоги залучати на роботу в апарат Конституційного Суду висококваліфікованих фахівців. Положення чинних нормативних актів, які спрямовані на зміцнення юридичних служб державних органів, на працівників Конституційного Суду, на жаль, не поширюються.

Насамкінець, хочу висловити вдячність Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України за позитивне вирішення питань щодо виділення коштів на спорудження приміщення, в якому ми тепер працюємо, та на його облаштування.

Я завершую свій виступ з переконанням, що спільними зусиллями ми розв'яжемо свої актуальні і доленосні проблеми в інтересах України, її громадян.

Бажаю усім вам, шановні народні депутати України, успіхів у законотворчій діяльності на благо суспільства і держави.

Дякую за увагу.

---

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

---

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ  
В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ**

**В. Шаповал,**  
доктор юридичних наук, професор

Сьогодні наука конституційного права в Україні знаходиться, по суті, у первинному стані, що зумовлено багатьма причинами об'єктивного і суб'єктивного характеру. Бракує не тільки по-справжньому професійних розробок основних проблем за її змістом, а й навіть більш-менш усталеного розуміння термінології, яка складає «інструментарій» теорії і практики конституційного права. Очевидно, що визначеність стосовно відповідної термінології є однією з передумов реального розвитку вітчизняної науки. Цією публікацією її автор розпочинає цикл робіт, присвячених основним термінам і поняттям конституційного права. При цьому він спирався на здобутки «традиційної» науки конституційного права, яка є реалією в розвинутих країнах, на зарубіжну і вітчизняну практику. Розпочати треба з тих категорій, які характеризують саму державу, зокрема її територіальну організацію. До таких насамперед віднесені терміни (поняття) державної території, адміністративно-територіального устрою і територіальної автономії.

**ТЕРИТОРІЯ ДЕРЖАВНА** – відповідно матеріалізований простір, на який поширюється суверенітет держави. Статус державної території визначений міжнародним правом, а щодо конкретної країни – ще й внутрідержавним (національним) правом. У межах державної території діє правовий режим, який є наслідком територіального верховенства держави. Поза її межами знаходиться так звана міжнародна територія, статус якої визначений виключно міжнародним правом. До складу державної території входять сухопутна територія (частина материка та острови), водна територія (внутрішні води і територіальне море), повітряна територія (простір над сухопутною і водною територіями умовно до космосу), а також підземна територія (простір під сухопутною і водною територією до технічно доступної глибини).

Особливий характер мають континентальний шельф і морська економічна зона. Геофізично континентальний шельф – це прилеглий до територіальних вод район морського дна та його надра. Прибережна держава здійснює стосовно шельфу суверенні права з метою розвідки і розробки його природних ресурсів. Вона також реалізує певні суверенні права в економічній зоні, якою є прилеглий до територіальних вод морський простір. Межі континентального шельфу і морської економічної зони визначені Конвенцією ООН по морському праву 1982 року. Їх правовий режим встановлений цією Конвенцією та на її основі – національним законодавством, зокрема Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року.

Державна територія в тій чи іншій формі фіксована кордонами. Державні кордони щодо сухопутної і водної території звичайно встановлюються на картах, які є складовими частинами відповідних міжнародних договорів (делімітація). На суші вони матеріально позначаються на місцевості (демаркація). Стосовно повітряної і підземної території кордони мають характер умовних вертикальних площин, що спираються на



так звані сухопутні і морські кордони, які є належно зафіксованими лініями. Відповідно до Закону України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року державним кордоном є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України. Закон регламентує загальний порядок встановлення і позначення державного кордону, режим державного кордону, власне прикордонний режим та деякі інші питання.

Територія уможливорює саме існування держави. Проте такий зв'язок між ними було визнано лише у процесі суспільного розвитку. За античних часів держава розглядалась як громадянська община і не ототожнювалась з місцем розселення людей, які її складали. У Стародавньому Римі була поширена ідея *imperium*, за змістом якої держава існувала там, де була наявна її влада. Разом з тим визнавали публічну власність народу (власне держави) на землі, які відповідно вважались підвладними. Згодом це право, по суті, трансформувалося у право власності окремих індивідів на землю як річ (*dominium*). За часів феодалізму саме речове право власності на землю слугувало визначенню природи державної влади. При цьому територія, як і раніше, не виділялась як окремий інститут, а права феодала (насамперед абсолютного монарха) щодо відповідного простору сприймалися виключно як права власника на землю.

Патримоніальні погляди на територію (землю) мали за наслідок те, що купівля, дарування, спадок тощо зумовлювали її юридичний титул поза волею населення. З другого боку, власність феодала на землю вважалась за підґрунтя його публічної влади над населенням. Поєднання права власності на землю і правомочності на державне владарювання певною мірою характеризувало погляди на державу і у подальшому. Зокрема, прибічники ідеології природного права, розглядаючи у XVI–XVIII століттях державу як союз індивідів, фактично визнавали за територіальним верховенством речовий характер. З поширенням теорії народного суверенітету територію почали розглядати як об'єкт права власності саме народу, але згодом суб'єктом такого права визначили державу.

Уявлення про територію як про так звану публічну міжнародно-правову власність держави існують, зокрема, в науці міжнародного права. Традиційним є посилання на належність території конкретній державі, що зумовлює можливості відповідного розпорядження нею. Проте таке розпорядження не має цивільно-правового характеру. Наприклад, при зміні державної належності території шляхом її передачі за міжнародним договором (цесія), змінюється суверен щодо території, а не власник землі. До того ж, згідно із сучасним міжнародним правом, по суті, не припускається відчуження державної території на цивільно-правових засадах.

На початку XIX століття була сформульована концепція території як основи існування держави. Пізніше в юридичній літературі державу почали характеризувати як сполучення трьох елементів – території, населення і державної влади, а саму територію – як відповідно матеріалізований простір, в межах якого здійснюється державне владарювання над населенням. Співвідношення державної влади з територіально організованим населенням зумовлює призначення території як просторової сфери верховенства держави. Сама ж територія не є власністю держави, а право держави на територію – це, по суті, право на верховенство в її межах. При цьому ключовим є принцип народного суверенітету, згідно з яким джерелом влади в державі є народ. «Територія Республіки Білорусь є природною умовою існування і просторовою межею самовизначення народу, основою добробуту і суверенітету Республіки Білорусь», – встановлено статтею 9 Конституції Республіки Білорусь, котра є єдиним основним законом, який містить узагальнене визначення державної території.

Територія є не тільки просторовою сферою верховенства держави, а й об'єктом її публічних правомочностей. Держава встановлює правовий режим власної території, здійснює її оборону, вирішує питання адміністративно-територіального поділу з метою поєднання державного владарювання з відповідно організованим населенням тощо. Водночас не виключається право публічної або приватної власності на землю та інші ресурси, що об'єктивно є матеріальною складовою державної території. Частини-

ною першою статті 13 Конституції України встановлено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу.

Своєрідною передумовою міжнародно-правових і національно-правових відносин щодо території є верховенство держави. Як складова поняття державного суверенітету територіальне верховенство держави засвідчує її правомочності здійснювати повну і виключну владу в межах відповідної території. Зі смислу територіального верховенства держави впливає один із загальновизнаних принципів сучасного міжнародного права – недоторканності і цілісності державної території. Цей принцип, хоча у дещо різних формулюваннях, закріплений у багатьох договорах та інших міжнародних документах. Поняття недоторканності і цілісності державної території є взаємопов'язаними, але відмінними за змістом. Недоторканність зумовлює насамперед заборону будь-якого посягання однієї держави на територію іншої. Цілісність тягне неприпустимість насильницького розчленування державної території або захоплення та відторгнення (анексію) її частини.

Принцип недоторканності і цілісності державної території іноді має характер конституційної вимоги. «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою», – встановлено частиною третьою статті 2 Конституції України. Ця вимога впливає зі змісту частини першої названої статті, згідно з якою суверенітет України (державний суверенітет) поширюється на всю її територію. Водночас в частині другій статті 17 йдеться, зокрема, про захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Положення щодо недоторканності і цілісності державної території здебільшого містять конституції, прийняті у так званих пострадянських країнах.

Починаючи з XIX століття в конституціях закріплюється засада єдності і неподільності держави. Ця засада була сформульована на ґрунті уявлення про неподільність саме державної території і засвідчувала відмову від приватно-правових концепцій стосовно держави та її території. Знаменно, що в деяких випадках в основних законах прямо передбачена невідчужуваність державної території. Проте єдність і неподільність державної території, як зазначалося, не виключає можливості передачі суверенної влади над її частиною іншій державі на основі міжнародного договору. Легітимність територіальних змін не буде ставитися під сумнів в разі вільного волевиявлення населення, що мешкає в межах об'єкта цесії. Історично прийнятим способом такого волевиявлення є різновид референдуму – плебісцит. Проведення подібних референдумів передбачене деякими сучасними конституціями, при цьому потрібне волевиявлення всього виборчого корпусу. За приклад може слугувати стаття 73 Конституції України: «Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України».

Конституційні положення про єдність і неподільність держави виконують роль своєрідного обмеження в її відносинах з іншими державами щодо території. Такий самий характер мають положення стосовно юридичного оформлення територіальних змін. За загальним правилом державна територія може бути змінена лише на основі закону. В Австрії, Словаччині та Чехії зміна державного кордону (території) можлива на основі конституційного закону, прийнятого кваліфікованою більшістю голосів. У Молдові такий закон має форму органічного, а у Греції його прийняття потребує позитивного голосування абсолютної більшості членів парламенту. В Литві конституційно застережено, що за закон про ратифікацію міжнародного договору, яким змінюється державний кордон, має проголосувати не менше ніж чотири п'ятих від складу парламенту.

Обмежуючий характер щодо державної території як об'єкта міжнародно-правових відносин мають також конституційні положення, якими визначені її геофізичні або географічні параметри (Азербайджан, Естонія, Кабо-Верде, Латвія, Португалія, Тувалу, Хорватія та ін.). Водночас ці положення фіксують простір, в якому здійснюється верховенство держави, і тим самим сприяють його своєрідній матеріалізації. Іноді во-

ни мають підтекст, непрямо позначаючи внутрішньо- і зовнішньополітичні проблеми, що виникли у процесі державного розвитку. «Територія, яка належить народу, складається з усього острова Ірландія, прилеглих островів і територіального моря» – встановлено в статті 2 Конституції Ірландії. В Конституції Кореї визначено, що «територію Республіки Корея складають Корейський півострів та прилеглі острови» (стаття 3). Конституції регламентують деякі інші питання, пов'язані з державною територією. Зокрема, в них констатується форма державного устрою – федеративна або унітарна, встановлюються засади територіальної автономії, тією чи іншою мірою визначається адміністративно-територіальний поділ. Регламентація цих питань слугує насамперед територіальній організації державного владарювання.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ** – організація державної території способом її поділу на відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці. В теорії і на практиці як синонім нерідко вживається термін «адміністративно-територіальний поділ». Адміністративно-територіальний устрій притаманний практиці переважної більшості держав. Виняток складають лише ті, територія яких за геофізичними параметрами є незначною. В Європі це деякі так звані держави-карлики (Ватикан, Монако, Сан-Марино).

Призначенням відповідного поділу території держави є насамперед здійснення виконавчої влади і функціонування місцевого самоврядування. Звичайно адміністративно-територіальному устрою тією чи іншою мірою відповідає й побудова судової влади. Тим самим він слугує створенню територіальної основи для побудови систем органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування. Органи, локалізовані за адміністративно-територіальним устроєм, у політичній літературі узагальнено визначають як місцеві. В державно-правовій практиці України застосовуються, зокрема, такі терміни і поняття, як «органи місцевого самоврядування», «місцеві органи виконавчої влади», «місцеві суди» тощо. Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль щодо правотворчої діяльності «місцевих» органів, адже дія їх актів у просторі є відповідно обмеженою. Звичайною є також практика прийняття главою держави, парламентом або урядом окремих актів, реалізація яких породжує правовідносини в межах адміністративно-територіальних одиниць одного рівня або навіть у межах конкретних одиниць.

Адміністративно-територіальний устрій забезпечує потреби організації виборів і референдумів. Його характеристики, як правило, враховуються при встановленні відповідних округів та в деяких інших випадках. Адміністративно-територіальний устрій сприяє наближенню влади до населення, створює можливості для реальної участі громадян в її здійсненні, для реалізації принципу народного суверенітету. З адміністративно-територіальним устроєм пов'язана й організація політичної системи суспільства в цілому, зокрема таких її елементів, як політичні партії.

Адміністративно-територіальний устрій засвідчує державний суверенітет. Його встановлення є проявом територіального верховенства держави. Проте адміністративно-територіальний устрій є лише одним із загальних способів організації державної території. Інший спосіб такої організації зумовлений формою державного устрою – унітарною або федеративною – і характеризує політико-територіальну організацію держави. Особливості адміністративно-територіального устрою конкретної держави відображають дію різних чинників, зокрема історичні тенденції розвитку суспільства і держави, зміст і характер соціально-економічних змін у ретроспективі, географічні та природні властивості окремих регіонів, національний склад їх населення тощо.

Більшість з цих чинників діють як консервативні, інші сприяють проведенню реформ адміністративно-територіального устрою. Зокрема, проведення відповідних реформ у ряді європейських країн у другій половині ХХ століття спричинила насамперед дія такого чинника, як зумовлена ресурсним станом, демографією і загальною депресією окремих регіонів (місцевостей) необхідність комплексного вирішення соціально-економічних проблем. Суттєве значення мали також питання європейської



інтеграції, в рамках якої відбувалось встановлення тісних зв'язків між регіонами різних країн. Загальною метою реформ було і підвищення ефективності в управлінні державними справами. Зміст згаданих реформ в цілому об'єктивно є прийнятним для так званих постсоціалістичних і пострадянських країн, де задекларовано необхідність відповідних змін.

Адміністративно-територіальний устрій є конституційним інститутом з різним ступенем конкретизації і деталізації. Зокрема, Конституція України містить розділ IX «Територіальний устрій України», в якому досить детально регламентуються питання організації державної території способом її поділу на адміністративно-територіальні одиниці. Наявність такого розділу певною мірою зумовлена традицією попередніх часів і є чи не винятком у конституційній практиці: інші приклади демонструє лише структура основних законів Монголії і Узбекистану. У більшості випадків зміст конституційної регламентації адміністративно-територіального устрою обмежений застереженням щодо його законодавчого визначення. Про те, що територіальний устрій України визначається виключно законом, йдеться і у пункті 13 частини першої статті 92 Конституції України. Нерідко конституційна регламентація адміністративно-територіального устрою зведена до встановлення його загальних рівнів або ланок. Водночас лише в Конституції України є перелік усіх адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня, зокрема областей (частина друга статті 133). Прикметно, що відповідні переліки містили конституції УРСР 1937 року і 1978 року. З другого боку, закріплення такого переліку об'єктивно слугує цілям стабільності щодо територіальної організації держави.

Іноді на конституційному рівні формулюється своєрідна ідеологія адміністративно-територіального устрою, декларуються його принципи, визначаються засади відповідної організації державної території тощо. «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» – передбачено статтею 132 Конституції України. Подібні, хоча й більш стислі за обсягом і змістом, формулювання включені до основних законів Албанії, Греції, Монголії, Польщі, Узбекистану і Фінляндії. При цьому в Албанії, Монголії та Узбекистані зміни в адміністративно-територіальному устрої держави можуть бути здійснені лише при ухваленні волевиявлення населення, інтереси якого вони об'єктивно зачіпають, а у Фінляндії при встановленні адміністративно-територіальних одиниць необхідно виходити з національного складу населення та його мовних потреб.

Елементами адміністративно-територіального устрою є його одиниці. Адміністративно-територіальна одиниця – це відокремлена в межах держави або суб'єкта федерації частина території з метою здійснення владних функцій. Таке визначення адміністративно-територіальної одиниці зумовлене тим, що у федеративних державах питання адміністративно-територіального устрою звичайно віднесені до відання суб'єктів федерації. Адміністративно-територіальна одиниця може бути визначена і як простір для організації та діяльності місцевих органів публічної влади. Водночас вона є об'єктом управління з боку цих органів. Правова регламентація адміністративно-територіального устрою охоплює не тільки визначення відповідних одиниць, а й порядок їх утворення, зміни меж тощо. За загальним правилом вирішення цих питань віднесене до повноважень парламенту. Наприклад, згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів.

У теорії і на практиці багатьох країн за геофізичними ознаками адміністративно-територіальні одиниці класифікують, по-перше, на населені пункти, включаючи частини населених пунктів (наприклад райони в містах), по-друге, на місцевості, що не є



компактно заселеними частинами території, де водночас звичайно розміщені кілька населених пунктів. При цьому всі або частина відповідно розміщених населених пунктів звичайно також мають статус адміністративно-територіальних одиниць, що укладнає всю систему адміністративно-територіального устрою держави.

В системі адміністративно-територіального устрою майже завжди виділяється столиця, яка є особливою одиницею. Іноді виділяються як адміністративно-територіальні одиниці інші окремі міста, що зумовлено різними чинниками. Частиною третьою статті 133 Конституції України, яка в цілому присвячена системі адміністративно-територіального устрою нашої держави, встановлено, що «міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України». До того ж міста Київ та Севастополь названі у переліку адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня, який містить друга частина названої статті Основного Закону. В деяких країнах статус особливих адміністративно-територіальних одиниць мають, по суті, міста, де розміщена частина вищих органів держави, зокрема конституційні суди (Словаччина, Чехія, ФРН тощо).

Особливості притаманні системі адміністративно-територіального устрою тих держав, у складі території яких є автономії. Автономії є адміністративно-територіальними одиницями, статус яких характеризується певною політичною значущістю, зумовленою насамперед обставинами їх утворення. Статус автономії як одиниці адміністративно-територіального устрою встановлено, зокрема, Конституцією України. Частиною першою її статті 133 передбачено, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села». «Територіальний устрій включає муніципії, провінції та автономні співтовариства» – визначено статтею 137 Конституції Іспанії. Положення щодо віднесення територіальних автономій до одиниць адміністративно-територіального устрою містять основні закони Італії, Узбекистану і Таджикистану. Політичну значущість, зумовлену формою державного устрою, мають також федеральні округи, федеральні території та інші подібні одиниці. За своїм статусом вони є особливими одиницями адміністративно-територіального устрою тих федерацій, у складі території яких вони утворені.

Системи адміністративно-територіального устрою класифікують за формальним критерієм кількості його рівнів або ланок. У державах з невеликою за розмірами територією прийнято однорівневі системи. У більшості випадків державна територія поділяється на два–три рівні одиниць, що не є компактно заселеними її частинами (місцевості). Як виняток існують системи адміністративно-територіального устрою з більшим числом рівнів відповідних одиниць.

Зміст статусу адміністративно-територіальних одиниць залежить від їх співвіднесеності з явищем місцевого самоврядування. За різними моделями організації місцевого самоврядування воно функціонує або на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою, або лише на рівні адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня (так званий рівень общини). Одиниці, де функціонує місцеве самоврядування, іноді мають загальну назву. В Росії така назва законодавчо визначена як «муніципальні утворення». В Конституції Франції застережено, що «місцевими колективами» є комуни і департаменти (стаття 72). У французькій літературі сформувався підхід, за яким адміністративно-територіальні одиниці поділяються на дві групи – ті, що «штучно» утворені державою шляхом відповідного поділу її території на основі закону, і ті, які склалися природно і були лише належно визнані державою. За таким підходом саме в межах «природних» одиниць має функціонувати місцеве самоврядування.

Адміністративно-територіальні одиниці в різних країнах мають відмінні назви. Іноді ці назви відбивають історичні традиції (наприклад, графства у Великобританії). Водночас для одиниць найнижчого рівня у багатьох випадках прийнято такі назви, як комуна, община (громада), муніципалітет тощо. Ці назви певною мірою засвідчують характер відповідних одиниць як «самоврядних», наявність в їх межах населення, за яким визнане право на місцеве самоврядування. У Білорусі, Казахстані, Киргизстані,

Узбекистані і Україні ще за радянських часів адміністративно-територіальні одиниці найвищого рівня були визначені як області. Назва одиниць в одній країні може мати інше значення, аніж у другій: кантони у Франції є адміністративно-територіальними одиницями, а в Швейцарії – суб'єктами федерації. У Великобританії для одиниць одного рівня вживано різні назви – графства (Англія і Уельс) і регіони (Шотландія). Різні назви можуть мати адміністративно-територіальні одиниці одного рівня в різних суб'єктах однієї федеративної держави.

Від адміністративно-територіальних одиниць, що мають загальний характер, необхідно відрізнити різного роду спеціальні територіальні одиниці або спеціальні округи, які утворюють для виконання важливих державних функцій (судові і військові округи) або з метою державного управління в окремих галузях (санітарні, податкові, шкільні округи тощо). Створення спеціальних «управлінських» округів найбільш притаманне практиці США. За загальним правилом межі спеціальних одиниць не співпадають з межами одиниць адміністративно-територіального устрою.

**ТЕРИТОРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ** – це одна з реальних форм адміністративно-територіального устрою, відповідно до якої в межах унітарної держави чи суб'єкта федерації виділяються окремі одиниці з особливим статусом або вся територія унітарної держави поділяється на такі одиниці. Водночас термін «територіальна автономія» позначає саму відповідну одиницю адміністративно-територіального устрою. Унітарними державами, у складі територій яких існують окремі територіальні автономії, є Великобританія, Данія, КНР, Молдова, Португалія, Україна, Фінляндія та деякі інші. Автономії конституційно передбачені й у складі одного із суб'єктів федеративної держави – Югославії (Сербія). Унітарними державами, вся територія яких поділяється на одиниці з особливим, автономним статусом, є Іспанія та Італія. В теорії конституційного права такі держави іноді визначають як регіоналістські. В системі адміністративно-територіального устрою одиниці з особливим, автономним статусом звичайно віднесені до його найвищого рівня. Винятком є Китай, де утворено відповідні одиниці різних рівнів. У Росії поняття територіальної автономії конституційно віднесене до форми державного устрою: суб'єктами федерації є, зокрема, автономна область і автономні округи.

Статус територіальної автономії майже завжди визначений в окремих положеннях основних законів, що, зокрема, відображає її характер як особливої адміністративно-територіальної одиниці. Іноді конституції містять загальні положення, якими, по суті, встановлено соціально-політичні і правові гарантії існування автономій. Конституцією Італії передбачено, що держава «визнає місцеві автономії та сприяє їх розвитку» (стаття 5). Подібні положення включено також до конституцій Іспанії та Португалії. З другого боку, практиці відомі прямі заперечення самої можливості автономії: «Республіка Болгарія є унітарною державою з місцевим самоврядуванням. В ній не припускаються автономні територіальні утворення» (стаття 2 Конституції Республіки Болгарія).

Нерідко територіальній автономії присвячено спеціальну структурну частину конституції, розділ або главу (Азербайджан, Іспанія, Італія, КНР, Португалія, Таджикистан, Узбекистан і Україна). В Конституції України це розділ Х «Автономна Республіка Крим», хоча окремі положення, прямо пов'язані з характеристикою автономії та її функціонуванням, розміщені в інших її розділах. Обсяг і зміст відповідних частин конституцій є різними, але за загальним правилом в них визначаються предмети відання або сфери правового регулювання, віднесені до компетенції органів автономії. Відповідний зміст мають статті 137, 138 Конституції України. Іноді передбачено пряме застереження, за яким територіальна автономія є невід'ємною складовою частиною держави. Таке положення, зокрема, містить стаття 134 Конституції України.

В інших випадках конституційний статус територіальної автономії зведений до її своєрідного передбачення в окремих статтях основних законів. У Молдові таке передбачення полягає в констатації можливостей утворення автономій в межах окремих

місцевостей і населених пунктів, а у Фінляндії – у визнанні автономного статусу за однією з адміністративно-територіальних одиниць – Аландськими островами. В Конституції Грузії застережено, що територіальний устрій держави буде встановлений «після повного поновлення юрисдикції Грузії на всій території країни» (стаття 2). Водночас у тексті основного закону згадується «Аджарська Автономна Республіка», чим визнається існування територіальної автономії на сьогодні. У Данії зміст конституційних приписів, пов'язаних з наявністю автономій, обмежений визначенням кількості представників у парламенті від Гренландії і Фарерських островів і вказівкою на особливий порядок проведення виборів і референдумів у межах територіальних автономій. Нарешті, у Великобританії, де відсутня конституція як основний закон, автономний статус Північної Ірландії (Ольстеру), Уельсу і Шотландії впливає зі змісту низки законів та інших правових актів, а також з деяких норм звичаєвого характеру.

Певні особливості притаманні конституційному інституту територіальної автономії за умов так званих пострадянських країн. По-перше, в офіційних назвах автономій тут присутній термін «республіка». Тим самим відповідним автономіям надають певних формальних ознак держави. Більш того, в статті 163 Конституції Азербайджану Нахічеванська Автономна Республіка визначається «автономною державою у складі Азербайджанської Республіки». Згідно з Конституцією Узбекистану Республіка Каракалпакстан визначена суверенною, хоча при цьому її суверенітет охороняється Республікою Узбекистан» (стаття 70). Водночас визнано право виходу сецесії автономії зі складу держави. З огляду на суспільно-політичні реалії подібні «одержавлення» і «суверенізація» територіальних автономій об'єктивно мають фіктивний характер. Значений підхід до визначення конституційного статусу автономій нагадує практику радянських часів. Він зумовлений інерційністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку, а в деяких випадках – політичними обставинами, за яких відбувалось становлення нових незалежних держав і утворення в їх межах територіальних автономій. Його відображенням є й те, що правові акти, які деталізують статус автономій, мають назву конституцій.

В Україні інститут територіальної автономії характеризував конституційну практику і за радянських часів: 1924 року було утворено Автономну Молдавську Соціалістичну Радянську Республіку (АМСРР) у складі Української СРР. Географічно до неї, зокрема, віднесли Трансністрію (місцевості на лівому березі р. Дністер). Наступного року було прийнято «конституцію» цієї автономії. Створення АМСРР знайшло відображення і в Конституції Української СРР 1929 року. Надалі Конституція (Основний Закон) Української РСР 1937 року досить детально врегулювала питання територіальної автономії, офіційна назва якої була змінена на Молдавську Автономну Радянську Соціалістичну Республіку (Молдавську АРСР). Ця автономія існувала до серпня 1940 року, коли після приєднання Бессарабії до СРСР на основі двох названих географічних регіонів було утворено Молдавську РСР у складі СРСР. Відповідні зміни відбулися і за змістом конституційного регулювання територіальної організації УРСР.

Окрім конституцій, статус автономій визначається й іншими нормативно-правовими актами, прийняття яких звичайно передбачене самими конституціями. В Грузії і Таджикистані – це конституційний закон, у Молдові – органічний закон, у Фінляндії – звичайний закон, прийнятий за особливою процедурою. В ряді країн статус автономій визначений нормативно-правовими актами, які нерідко узагальнено іменуються статутами. В Іспанії, Італії і Португалії згадані акти мають офіційну назву саме статутів. Загальним же є те, що їх введення в дію пов'язане з тією чи іншою участю автономій у визначенні власного статусу. Як зазначалось, у ряді пострадянських країн для позначення відповідних актів застосований термін «конституція». Проте назва «конституція» не змінює реальної природи відповідних актів як статутів територіальних автономій.

Статути територіальних автономій є не тільки спеціальними, а й особливими нормативно-правовими актами. Вони або приймаються представницьким (законодавчим)



органом автономії чи місцевим референдумом, або вводяться в дію за узгодженими за змістом рішеннями цього органу і парламенту держави. Представницькими органами територіальних автономій було прийнято відповідні акти в Аджарії у складі Грузії і в Каракалпакстані у складі Узбекистану. На місцевому референдумі було прийнято статут Гагаузії у складі Молдови. При цьому вказані акти не потребували формального схвалення або затвердження парламентом. В Італії статuti більшості територіальних автономій приймаються представницьким органом і можуть бути винесені на місцевий референдум. Водночас статuti деяких автономій, зокрема утворених з урахуванням етнічного чинника, потребують затвердження шляхом прийняття парламентом конституційного закону. В Іспанії і Португалії проект статуту, розроблений представницьким органом автономії або за його участю, ухвалюється парламентом, для чого приймається закон. Статус Нахічевані у складі Азербайджану визначений актом, прийнятим представницьким органом автономії і затвердженим парламентом.

Відповідний характер має Конституція Автономної Республіки Крим, яку згідно з частиною першою статті 135 Конституції України приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України. Такий порядок затвердження статутного акта територіальної автономії забезпечує йому силу закону. Чинна Конституція Автономної Республіки Крим затверджена Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 року, який є її своєрідною зовнішньою формою. Подібні закони в теорії нерідко визначаються як нормативно-допоміжні акти. Шляхом їх прийняття, по суті, вводяться в дію правові акти, що складають опосередкований зміст цих законів і забезпечують їм нормативне наповнення.

Територіальна автономія як загальне явище зумовлена певними політичними чинниками. Характер цих чинників за умов різних країн є відмінним, що відображає особливості конкретного соціуму, стан і перспективи суспільно-політичного і державно-правового розвитку, оцінку правлячими колами можливостей розв'язання відповідних проблем тощо. Наприклад, організація всієї території на засадах її поділу на одиниці з особливим, автономним статусом (регіоналістська держава) вважається такою, що слугує політичній за смыслом децентралізації влади. Загалом децентралізація влади є характерною для державно-правового розвитку багатьох європейських країн починаючи з другої половини ХХ століття. В інших, ніж регіоналістські, унітарних державах їй слугує створення адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня – регіонів. Однією з перших держав, де були утворені регіони, є Франція.

Відмінності між згадуваними регіонами і територіальними автономіями насамперед полягають у різному підґрунті створення цих одиниць, в особливостях організації владарювання в їх межах. В Іспанії та Італії частину автономій створено з урахуванням етнічних чинників. Ці чинники звичайно відсутні або перебувають поза увагою при створенні регіонів як адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня. Особливістю організації владарювання є, зокрема, формування верхніх палат парламентів тих же Іспанії та Італії за принципом представництва від кожної територіальної автономії.

Територіальна автономія за умов виділення в межах унітарної держави однієї або кількох відповідних адміністративно-територіальних одиниць також може слугувати цілям децентралізації влади. Відповідну роль вона виконуватиме разом з іншими одиницями найвищого рівня. Однак політична історія засвідчила іншу зумовленість створення таких автономій. Звичайно їх створення відображало етнічний або культурно-лінгвістичний чинник, що засвідчував особливості складу населення частини або частин території держави. «Автономні райони, автономні округи і автономні уїзди є районами національної автономії» – застережено в статті 30 Конституції КНР. При створенні територіальних автономій ключову роль можуть відігравати й інші чинники. В Конституції Португалії зазначено, що «особливий політико-правовий режим островів Азорських і Мадейра ґрунтується на географічних, економічних, соціальних характеристиках та на історичному прагненні острівного населення до автономії» (стаття 225).



В межах автономій, утворених з урахуванням етнічного або культурно-лінгвістичного чинника, звичайно разом з державною офіційно використовується мова відповідного населення.

За будь-яких умов існують особливості організації і здійснення владарювання в межах територіальної автономії. Зокрема, в кожній автономії населенням (виборцями) обирається представницький орган, який нерідко наділений законодавчими повноваженнями з певних питань, віднесених до її відання. Акти цього органу за відповідних умов є законодавчими актами (місцевими законами). В Іспанії та Італії сфери законотворчості на рівні держави і територіальної автономії конституційно розмежовані, що є подібним до практики федеративної держави. У Великобританії, Данії, Португалії та деяких інших країнах законодавче регулювання з окремих питань здійснюється лише в автономіях, а в межах інших адміністративно-територіальних одиниць ті ж самі питання врегламентовані загальними законами, прийнятими парламентом держави. Здійснення органами автономії певних законодавчих повноважень ще у XIX столітті вважали за основну відмінність від місцевого самоврядування. Особливості також характеризують органи автономій, що здійснюють виконавчі функції.

Згідно з Конституцією України нормативно-правові акти представницького органу – Верховної Ради Автономної Республіки Крим – не можуть суперечити Конституції і законам України (частина друга статті 135). Водночас Верховна Рада Автономної Республіки Крим не наділена повноваженнями законодавчого характеру. Порядок формування, загальна організація і повноваження цього органу визначені не лише Конституцією Автономної Республіки Крим, а й відповідно Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» та Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим». В ряді країн порядок виборів до представницького органу автономії встановлюється самим цим органом. Він же визначає свою організацію. Органи автономій, що здійснюють виконавчі функції, звичайно формуються їх представницькими органами. Водночас «центральні» органи держави іноді уповноважені впливати на процес їх формування. Так, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням з Президентом України (частина третя статті 136 Конституції України). Певні повноваження щодо формування виконавчого органу автономії в Азербайджані має президент, а в Молдові – уряд.

Діяльність представницьких та інших органів територіальних автономій ефективно контролюється «центральними» органами держави. Однією з форм такого контролю є судовий контроль за їх актами, у тому числі конституційний контроль. Наприклад, згідно з частиною першою статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань про конституційність правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Конституційно визначеним в Італії і Португалії є право президента за певних умов розпускати представницький орган автономії. В Україні таким правом наділений парламент (пункт 28 частини першої статті 85 Основного Закону). Контрольні функції здійснюють так звані представники в автономіях (спеціальні міністри, урядові комісари тощо), які призначаються президентом або урядом. Зміст цих функцій є різним і певною мірою залежить від прийнятої форми державного правління. Статтею 139 Конституції України передбачене утворення в автономії Представництва Президента України. Його статус встановлений Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», яким визнано за цим органом певні контрольні функції.

Особливості організації владарювання в територіальних автономіях разом з передумовами і метою їх утворення є критеріями відповідних класифікацій. Звичайно виділяють адміністративно-територіальну і національно-територіальну автономії. Перша утворюється насамперед з метою децентралізації влади, в основу створення другої покладено етнічний або культурно-лінгвістичний чинник. Іноді територіальна автономія поєднує якості адміністративної і національної (частина автономій в Іспанії та

Італії). Територіальні автономії класифікують за ступенем їх самостійності у вирішенні місцевих справ на політичні і адміністративні. Політичними визначаються ті автономії, де представницький орган наділений певними законодавчими повноваженнями. Тому такі автономії за функціональною ознакою іноді іменуються законодавчими. Між наведеними класифікаціями існує зв'язок: національно-територіальні автономії історично створювались як політичні (законодавчі).

Поза наведеними класифікаціями існують приклади територіальної автономії, які характеризуються значними і навіть неповторними особливостями. Одним з таких прикладів є автономія Святої гори Афон, передбачена, зокрема, окремою главою Конституції Греції. Відповідна місцевість у межах півострова Афон «через її древній привілейований статус є самоврядною частиною грецької держави, суверенітет якої над нею залишається непорушним» (стаття 105). Згідно з цим статусом загальне управління Святою горою Афон здійснюється представниками розташованих тут двадцяти монастирів, які у сукупності складають кінот (общину). Духовно Свята гора Афон знаходиться під юрисдикцією Вселенської Патріархії, тобто історично константинопольської церкви. Питання божої служби вирішені статутом Святої гори Афон, який приймається усіма монастирями і затверджується Вселенською Патріархією та парламентом Греції. Адміністративні функції, включаючи забезпечення публічного порядку і безпеки в межах Святої гори Афон, здійснює спеціальний представник держави.

Владарювання, яке характеризує сутність територіальної автономії, не має принципових відмінностей за змістом від місцевого (регіонального) самоврядування на рівні «звичайних» адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня. Воно є, по суті, особливою формою самоврядування, здійснюваного в межах «автономної» одиниці. Водночас за загальним правилом органи автономії мають ширші повноваження, ніж органи, утворювані в інших відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Деякі з цих повноважень зорієнтовані назовні і пов'язані з функціонуванням «центрального» органів держави. Наприклад, представницькі органи автономії уповноважені звертатися до конституційних судів з питань конституційності певних правових актів. У Грузії, Таджикистані та Узбекистані такі органи наділені правом законодавчої ініціативи у парламенті. Певні формальні можливості впливати на законодавчий процес у парламенті мають й органи територіальних автономій в Іспанії та Італії.

За своєю природою владарювання, здійснюване в усіх адміністративно-територіальних одиницях, включаючи автономії, у більшості країн вважається однаковим і характеризується як державне владарювання з певними особливостями. До таких особливостей, насамперед, віднесене формування частини органів, що функціонують на рівні адміністративно-територіальних одиниць з автономним і «звичайним» статусами, шляхом місцевих виборів. Саме виборний характер відповідних органів забезпечує їм якість органів самоврядування. При цьому вони розглядаються як інтегральні складові державного механізму.

В Україні питання про природу владарювання, здійснюваного органами територіальної автономії, залишається невизначеним. Така невизначеність, насамперед, зумовлена відображенням в Основному Законі ідей, які характеризують зміст теорії природного права общини (громади), відомої ще з середини XIX століття. За цією теорією, місцеве самоврядування відокремлюється від державного владарювання. Відокремленими від органів державної влади вважаються і органи місцевого самоврядування. Однак у розвинутих країнах такі ідеї звичайно не дискутуються, хоча б через їх невідповідність реаліям. В Україні прийняття цих ідей послугувало ліквідації системи рад. З другого боку, на їх ґрунті нібито постала проблема: куди віднести органи Автономної Республіки Крим: до органів державної влади чи до органів місцевого самоврядування?

Таку проблему зазвичай виводять зі змісту Конституції України, адже згідно з частиною другою її статті 5 народ здійснює владу, зокрема, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, і «органів влади територіальної автономії» або подібних не передбачено. Якщо за прийнятою у більшості країн ідеологією визнати

органи місцевого самоврядування такими, що здійснюють державне владарювання, але в дещо відмінних формах від власне органів державної влади, то згадувана проблема не виникатиме. Владарювання, здійснюване в Автономній Республіці Крим, за своїм загальним устроєм є державним владарюванням, а за формами – особливим самоврядуванням. Тому Верховну Раду Автономної Республіки Крим можна характеризувати як представницький орган місцевого (особливого) самоврядування, що в межах територіальної автономії здійснює повноваження у сфері державного владарювання подібно до представницьких органів місцевого самоврядування в інших адміністративно-територіальних одиницях найвищого рівня (зокрема областях). Рада міністрів Автономної Республіки Крим відповідно є виконавчим органом такого самоврядування. Водночас, враховуючи встановлений порядок призначення та звільнення Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим (за погодженням з Президентом України) і право Президента України скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, цей орган треба визнати реально сполученим із системою органів виконавчої (державної) влади в Україні.

До термінів і понять у зв'язку з територіальною організацією держави об'єктивно віднесені унітарна держава і федеративна держава. Водночас ці терміни і поняття адресовані самій державі як відповідному конституційно-правовому явищу. Питання загального поняття держави в конституційному праві розглядатимуться у наступних публікаціях.

## КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

---

### С Ъ О М И Й українсько-німецький колоквіум «Основні соціальні права людини і громадянина та державні гарантії їх реалізації»

Кив, 18–19 квітня 2002 року

#### ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

**В. Скомороха,**  
Голова Конституційного Суду України

**Шановні пані та панове!  
Шановні колеги!**

Відкриваючи Сьомий українсько-німецький колоквіум, який проводиться в місті Києві за участю суддів Конституційного Суду України та Федерального Конституційного Суду Німеччини, щиросердно вітаю всіх його учасників.

Проведення на такому рівні колоквіумів з актуальних проблем конституціоналізму, зокрема конституційної юрисдикції, стало традицією. Вони віддзеркалюють плідні взаємовигідні професійні контакти між Конституційним Судом України та Федеральним Конституційним Судом Німеччини, які здійснюються за активної підтримки Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва.

За взаємною згодою та усталеною практикою українсько-німецькі колоквіуми проводяться двічі на рік – відповідно у Федеративній Республіці Німеччині та Україні. Шостий колоквіум відбувся 23–25 квітня 2001 року в місті Бонні.

До підготовки та проведення попередніх шести та нинішнього, Сьомого, зібрання було залучено більшість складу конституційних судів обох держав, значну частину працівників їх апаратів, а також науковців конституційної та інших галузей права.

Важливим, на мою думку, є те, що у колоквіумах беруть участь як діючі судді конституційних судів, так і судді у відставці, котрі, як правило, продовжують займатися науковою, викладацькою або творчою роботою. Без перебільшення відзначу, що співпраця суддів у відставці розширює і поглиблює зміст і палітру дискусій, підкріплює її як досвідом здійснення повноважень суддів відповідного конституційного суду, так і доробком учених-правознавців, незалежною позицією незаангажованих фахівців, для кого служіння праву, неупередженість та справедливість були і залишаються професійним покликанням, важливим життєвим принципом.

За доброю традицією в українсько-німецьких зустрічах беруть участь Дітмар Штюдемманн – Надзвичайний і Повноважний Посол Федеративної Республіки Німеччина в Україні, Мартін Шефер – консул Посольства Федеративної Республіки Німеччина в Україні.

Зі щирою повагою представляю учасників Колоквіуму.

Від Федеративної Республіки Німеччина в ньому братимуть участь:

Вінфрід Хассемер – заступник Голови Федерального Конституційного Суду Німеччини;



Бертольд Зоммер – суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини;  
Карін Грассгоф – суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини у відставці;  
Маттіас Хартвіг – доктор Інституту зарубіжного публічного та міжнародного права імені Макса Планка;

Штефан Хюльсхорстер – Керівник проектів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва в Україні;

Вольфрам Хертіг – помічник Керівника проектів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва в Україні;

Геннадій Рижков – юридичний співробітник Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва.

Від України в роботі Колоквіуму братимуть участь:

Євграфов Павло Борисович, Селівон Микола Федосович – заступники Голови Конституційного Суду України;

судді Конституційного Суду України: Іващенко Володимир Іванович, Корнієнко Микола Іванович, Малинникова Людмила Федорівна, Тимченко Іван Артемович, Чубар Людмила Пантеліївна, Шаповал Володимир Миколайович;

судді Конституційного Суду України, доповідачі за визначеними темами: Вознюк Володимир Денисович, Козюбра Микола Іванович, Савенко Микола Дмитрович;

Мартиненко Петро Федорович – суддя Конституційного Суду України у відставці, декан юридичного факультету Міжнародного Соломонового університету;

Носов Владислав Васильович – Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України;

Селіванов Анатолій Олександрович – Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України;

Рудий Володимир Мирославович – завідувач Секретаріатом Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства;

Терець Валерій Миколайович – керівник Департаменту соціально-економічних і культурних прав громадян Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

Георгіца Аурел Зиновійович – завідувач кафедри міжнародного права і порівняльного правознавства Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича;

Погорілко Віктор Федорович – заступник директора, завідувач Відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України;

Сушенко Володимир Миколайович – декан факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»;

Шукліна Наталія Георгіївна – завідувач кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Шаров Володимир Миколайович – головний редактор газети «Юридичний вісник України»;

Швецов Вадим Савович – старший науковий співробітник Українського Інституту громадського здоров'я;

Дубровський Володимир Євгенович – Керівник Секретаріату Конституційного Суду України;

працівники апарату Конституційного Суду України.



## ПРИРОДА СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

**М. Козюбра,**  
суддя Конституційного Суду України

Проблема природи соціальних (за усталеною вітчизняною термінологією – соціально-економічних) прав людини та механізмів їх реалізації і захисту є однією з найскладніших і найдискусійніших у сучасній правовій теорії та практиці. Не є винятком щодо цього ні Україна, ні ФРН. Хоч Основний Закон Німеччини, на відміну від Конституції України, фактично відмовився від фіксації названих прав, – це зовсім не означає, що вказана проблема для ФРН, яка офіційно проголошена соціальною державою, є менш актуальною, ніж для України. Як і «переваги» Конституції України щодо закріплення соціальних прав зовсім не свідчать про те, що становище з їх захистом в Україні є кращим, ніж у ФРН.

Для того щоб пошук шляхів поліпшення захисту соціальних прав, зокрема засобами конституційної юрисдикції, був результативнішим, доцільно насамперед з'ясувати генезис і призначення цих прав та їх особливості порівняно з правами громадянськими і політичними. Без цього навряд чи можна говорити про специфіку механізмів їх захисту, межі та роль у цьому процесі конституційних судів.

Необхідність звернення до названих питань надзвичайно актуальна для української сторони, оскільки на пострадянському просторі в трактуванні природи соціальних прав та їх місця в системі прав людини за останнє десятиліття відбулися настільки значні метаморфози, що без їх оцінки і вироблення власної позиції, зокрема Конституційного Суду України, просування вперед неможливе.

Ще порівняно недавно згідно з офіційною радянською ідеологією соціальні права вважались визначальними серед прав людини. Вони розглядалися як «одне з головних завоювань соціалізму», як «предмет нашої гордості» і т. ін. Усі інші права – громадянські (особистісні), політичні тощо – вважались похідними від соціально-економічних, отже, фактично відсувались на другий план.

Дехто схильний обстоювати цю позицію й тепер, трактуючи соціально-економічні права як «найбільш суттєві, корінні» і розцінюючи будь-який відступ від формулювань цих прав у Конституції УРСР 1978 року як посягання не тільки на них, а й на всю систему прав людини.

Однак нині нерідко висловлюються й протилежні позиції. Деякі автори оголошують соціально-економічні права «соціалістичним винаходом», невідомим (як юридичні, суб'єктивні права) сучасним цивілізованим країнам, або ж, у кращому випадку, відносять їх до «загальних публічних прав», тобто прав у політичному, а не в юридичному розумінні, «прав-доручень» тощо. Одним з основних аргументів на користь названих позицій наводиться те, що соціально-економічні права, мовляв, не можуть бути забезпечені державно-правовими інститутами, зокрема судовим захистом. Подібна точка зору має місце також у ФРН.

На мій погляд, питання про природу соціально-економічних прав є не таким однозначним, як це представлено названими позиціями.

Конституція України, як і конституції ряду інших посттоталітарних держав, закріплює соціально-економічні права разом з іншими основними правами в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Причому всі вони визначаються як «невідчужувані» (стаття 21), а їх утвердження і забезпечення визнається головним обов'язком держави (стаття 3). З цього випливає, що конституційні (основні) права людини, включаючи соціально-економічні, не встановлюються державою, а лише визнаються і гарантуються нею.

На таке «урівнювання» прав і свобод у Конституції України певний вплив, очевид-

но, справила (враховуючи розстановку політичних сил у Верховній Раді України під час прийняття Конституції) попередня радянська ідеологічна традиція, про яку згадувалося вище. Проте, на мою думку, це не основний аргумент на користь зазначеної конституційної позиції. Вона визначалася, головним чином, прагненням України, як, мабуть, й інших пострадянських держав, привести каталог конституційних прав і свобод у відповідність до міжнародного каталогу, який, як відомо, після другої світової війни значно розширився, зокрема, за рахунок включення до нього соціально-економічних прав, про що свідчать Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року тощо.

Можна, очевидно, говорити про те, що названі міжнародні документи прийняті не без ідеологічного і дипломатичного впливу СРСР, керівні інстанції якого прагнули «збагатити» права людини «соціалістичними досягненнями». Проте таке пояснення уявляється спрощеним.

Поповнення каталогу прав людини соціально-економічними правами обумовлене, насамперед, масштабними соціальними змінами, що відбулись у світі, зростаючою соціалізацією держав, їх еволюцією від суто «ліберальної» моделі до «ліберально-соціальної», яка почалася ще наприкінці XIX – на початку XX століття.

Філософія прав людини, що склалася в XVII–XVIII століттях, головний акцент робила на громадянських (особистісних) і політичних правах людини, на рівності людей перед законом. Вона знайшла своє відображення і в більшості конституцій XIX – початку XX століття. Проте, поряд з позитивними моментами, така філософія згодом виявила і свої слабкі сторони. Досвід низки індустріальних країн показав, що конституційні гарантії рівності громадянських і політичних прав людей самі по собі не в змозі усунути їх фактичну нерівність, яка все більше поглиблювалася.

Зростаюча поляризація суспільства, зрозуміло, не могла не привернути уваги прогресивних представників інтелігенції та політиків, провідна роль серед яких належала соціал-демократам. Завдяки їхнім зусиллям поступово почала складатися нова ідеологія прав людини, яка істотно розширила уявлення про них: поряд з громадянським (особистісним) і політичним аспектами вони доповнилися соціальним аспектом.

Згідно з цією ідеологією цивілізоване суспільство зобов'язане забезпечити всім своїм членам певний мінімум добробуту і стабільності в умовах швидкої індустріалізації та урбанізації, що передбачає, зокрема, запровадження системи пенсійного забезпечення, допомог для безробітних, доступних для всіх охорони здоров'я, освіти, відповідних житлових умов тощо. Причому, навряд чи можна категорично стверджувати, що соціальні права – це «винахід» прихильників виключно соціалістичних ідей. Їх становлення викликано швидше «духом часу». Про це свідчить, зокрема, той факт, що вони включалися в програмні документи багатьох політичних партій початку XX століття, у тому числі й тих, які не належали до прибічників соціалізму. Та й першою національною конституцією, положення якої передбачали основні соціальні права, була не Конституція Радянської соціалістичної Росії, як прийнято вважати, а Конституція «буржуазної» Мексики 1917 року. Згодом їх почали включати до свого змісту й конституції деяких інших країн, які ніяк не можна віднести до «соціалістичних», зокрема Веймарська Конституція Німеччини 1919 року.

Особливо помітно «соціалізація» держав проявилася в середині минулого століття. Саме в цей час відбувається дедалі ширше включення до конституцій багатьох держав соціально-економічних прав і свобод, які гарантували б інтереси насамперед тих, хто працює за наймом, – права на працю і пов'язаних з ним гарантій, включаючи соціальне забезпечення трудящих, а також прав і свобод соціально-культурного характеру, в конституційному гарантуванні яких зацікавлені переважно ті ж наймані працівники, – права на освіту, на доступ до досягнень науки і культури тощо.

Не можна, звичайно, не помічати, що надмірний оптимізм щодо подальшої долі названих прав, характерний для часів їх міжнародно-правового та національного визнання, виправдався далеко не повністю. Досвід як «держав загального добробуту», так і країн «державного соціалізму» показав, що незважаючи на значні зусилля і кош-

ти, які вкладались у соціальну сферу, особливо у другій половині ХХ століття, більшість найважливіших соціальних проблем залишаються нерозв'язаними. Більш того, істотне подорожчання послуг і допомог, які мають надаватися соціальною державою, разом з усвідомленням безмежного зростання ресурсів для їх забезпечення, похитнули саму віру в можливість вирішення зазначених проблем. Проте, це, на мій погляд, не дає підстав для заперечення соціальних прав як одного з видів основних прав людини.

А тому дискусія стосовно природи соціальних прав, на мою думку, має бути перенесена з площини «права людини – наміри держави», «основні права – неосновні права», «права людини – права громадянина» тощо в іншу, більш теоретично і практично значущу, площину – особливостей соціально-економічних прав і механізмів їх реалізації порівняно з громадянськими та політичними правами.

Уявляється, що прагнення провести відмінності між правами людини «першого покоління» як «природними», «основними», «невідчужуваними» і правами людини «другого покоління» як «неприродними», «неосновними», а отже «відчужуваними», навряд чи є плідним. Історичний аналіз міжнародно-правового визнання прав людини свідчить, що поділ прав людини на права «першого покоління» і права «другого покоління» є досить умовним, якщо не сказати більше, – сумнівним. Адже, як відомо, громадянські, політичні і соціальні права були одночасно включені до Загальної Декларації прав людини, яка становить основу Міжнародного Білля про права людини. Як складова цього Білля одночасно у 1966 році були прийняті також Міжнародні пакти про громадянські і політичні права та про економічні, соціальні і культурні права. Це свідчить про те, що всі названі права є взаємопов'язаними і взаємозалежними, а тому протиставляти їх немає підстав. Той факт, що соціально-економічні права мають те ж значення, що й громадянські та політичні права, було підтверджено, зокрема, на Всесвітній конференції ООН з прав людини у Відні в 1993 році. Звідси випливає, що держава повинна гарантувати права, які вона визнає, та нести відповідальність перед своїми громадянами незалежно від того, про які права йдеться.

Усі конституційні (основні) права мають на меті утвердження (незалежно від стану суспільства) гідності і свободи людини, духовних і моральних начал особистості і в цьому відношенні є невідчужуваними.

Ідея основних прав людини, включаючи соціально-економічні, виступає як відносно самодостатня цінність, яка значною мірою визначає напрям соціального і економічного розвитку, стає важливим самостійним правотворюючим фактором. Відповідно до визнаних і закріплених Конституцією соціально-економічних прав корегується економічне життя суспільства, визначаються напрями зовнішньоекономічної політики.

Так, закріплення у Конституції України таких соціально-економічних прав, як право заробляти собі на життя працею, право на належні умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, на пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, не нижчі від прожиткового мінімуму, на охорону здоров'я, на освіту тощо, стимулює державу до розумного перерозподілу соціальних благ при збереженні свободи ринкових відносин і підприємництва. Є підстави вважати, що держава цей стимул належним чином не використовує. Проте без конституційного визнання соціально-економічних прав від неї, в умовах сучасної економічної ситуації, навряд чи можна було б вимагати навіть того, що ми маємо.

Визнання за соціально-економічними правами статусу основних прав людини не означає, що між ними й іншими правами людини – громадянськими і політичними – немає відмінностей. Ці відмінності, на мою думку, полягають не стільки в тому, що соціально-економічні права не виражають сутності людського буття, скільки в їх призначенні і механізмах забезпечення.

Якщо громадянські і політичні права мають на меті окреслити сферу індивідуальної автономії особистості і захистити її від зазіхань держави, поклавши на неї обов'язок оберігати цю сферу від втручання своїх органів і посадових осіб, громадян-



ських об'єднань та інших осіб, то соціально-економічні права характеризуються тим, що для їх забезпечення необхідні позитивні зусилля держави по створенню умов для реалізації прав особистістю. Інакше кажучи, соціальні права є вимогою, адресованою державі в особі її органів, у тому числі законодавчих, вчиняти такі дії, які забезпечували б реальність цих прав. Держава, як і її органи, не може ігнорувати соціальні права не тільки тому, що це підриває авторитет держави, що зветься соціальною, а й тому, що бездіяльність держави у сфері забезпечення соціальних прав є протиконституційною. І хоча в Україні, на відміну від ФРН, відсутній інститут конституційної скарги, все ж ряд положень її Конституції (зокрема статті 55) дають підстави для того, щоб таку бездіяльність тлумачити (при розгляданні питань, пов'язаних із соціальними правами) як неконституційну.

Разом з тим не можна не визнати, що конституційний обов'язок держави щодо забезпечення соціально-економічних прав не має, як правило, тієї міри формальної визначеності, яка властива її обов'язку щодо забезпечення громадянських і політичних прав. Те ж саме можна сказати про механізм юридичного захисту соціально-економічних прав. Тому для підвищення рівня їх юридичної забезпеченості необхідна більш розгорнута їх регламентація, доведення змісту цих прав до такого ступеня конкретизації, який забезпечував би більш повну їх реалізацію за допомогою юридичних засобів та інститутів, насамперед, інститутів правосуддя.

Певний досвід щодо цього нагромаджено у країнах Заходу. Так, Соціальний кодекс ФРН більш детально (хоч, очевидно, і далеко не вичерпно) визначає спеціальні права, які конкретизують основне право на працю (консультації під час вибору професії, індивідуальна підтримка подальшого професійного навчання, допомога для досягнення та отримання прийнятного місця роботи, економічне забезпечення у випадку безробіття та у випадку неплатоспроможності роботодавця тощо), право на соціальне, у тому числі медичне, страхування (зокрема, необхідні заходи для захисту, утримання, покращення та відновлення здоров'я та працездатності; економічне забезпечення у випадку хвороби, материнства, зменшення працездатності та похилого віку) та інші соціальні права.

Шляхом конкретизації соціально-економічних прав намагаються йти також інші країни Західної Європи, про що свідчить проект Хартії основних прав Європейського Союзу, схвалений створеним для його розробки спеціальним органом – Конвентом, до якого увійшли представники всіх держав-учасниць Європейського Союзу, та поданий на розгляд Європейської Ради.

У преамбулі цього документа підкреслюється, що його метою є зміцнення захисту основних прав «у світлі змін у суспільстві, соціального прогресу і науково-технічних досягнень, зробивших ці права більш зримими». Ця «зримість» значною мірою досягається саме завдяки конкретизації основних прав, включаючи соціальні права – на працю, на освіту, на охорону здоров'я, на соціальний захист та соціальні допомоги тощо.

На жаль, доводиться констатувати, що в Україні, де соціально-економічні права визнані, як вже зазначалося, на конституційному рівні, їх гарантійний зміст у поточних законах і досі чітко не визначений, у зв'язку з чим, як свідчить практика Конституційного Суду України, юридичні механізми їх захисту, зокрема засоби судового контролю, виявляються малоефективними.

Яскравим прикладом щодо цього можуть бути рішення Конституційного Суду України відносно надання громадянам медичної допомоги. Відповідно до статті 49 Конституції України у державних і комунальних закладах охорони здоров'я вона має надаватися безоплатно. Проте даний конституційний припис кардинально розходиться з сучасними реаліями: посилюється на відсутність належного бюджетного фінансування державних і комунальних медичних закладів, останні з благословення Міністерства охорони здоров'я і Кабінету Міністрів України фактично перетворили її на платну.

Спираючись на положення Конституції та враховуючи критичну ситуацію, яка

склалася з бюджетним фінансуванням охорони здоров'я, Конституційний Суд ще у листопаді 1998 року зазначив, що вихід з неї полягає не в запровадженні практично необмеженого переліку платних медичних послуг, що суперечить вказаному конституційному припису, а у зміні відповідно до закладених у статті 49 положень Конституції України концептуальних підходів до розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права на медичну допомогу, – «розробці, затвердженні та впровадженні відповідних загальнодержавних програм, в яких був би чітко визначений гарантований державою (у тому числі державним фінансуванням) обсяг безоплатної медичної допомоги всім громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, запровадженні медичного страхування та ін.».

Через майже два з половиною роки після цього Рішення ні виконавча, ні законодавча влада фактично нічого не зробили для поліпшення ситуації з наданням громадянам медичної допомоги. Лише після прийняття Конституційним Судом України у червні 2002 року другого рішення з питання «безоплатності медичної допомоги» намітилися деякі зрушення щодо усвідомлення необхідності законодавчого регулювання гарантійного змісту безоплатної медичної допомоги, зокрема розмежування понять «медична допомога» і «медична послуга», розвитку медичного страхування, упорядкування інвестування у сферу медицини недержавних фінансових коштів тощо. Сподіваюся, що ці кроки не стануть формальною реакцією на чергове рішення Конституційного Суду України, а приведуть врешті-решт до активізації законодавчої діяльності, яка сприяла б радикальному поліпшенню медичного обслуговування в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та зміцненню позицій недержавної медицини відповідно до закріплених у статті 49 Конституції України положень.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ І ПРАВА ЛЮДИНИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я, МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ І МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ ТА ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ

**В. Скомороха,**  
Голова Конституційного Суду України

Світова практика конституціоналізму свідчить, що переважна більшість країн, проголошуючи себе демократичними, соціальними, правовими державами, декларує, насамперед, прихильність загальнолюдському, гуманітарному виміру у здійсненні влади, забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Це особливо підкреслюється в період проголошення та утвердження незалежності, закріплюється у прийнятих конституціях держав.

У цьому аспекті Україна не є винятком. У статті 3 її Основного Закону закріплено положення, згідно з якими людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. За конституційними приписами права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності нашої держави.

У системному зв'язку з правами і свободами державні гарантії є важливими чинниками утвердження людської гідності. Вони покликані сприяти реалізації конкретних прав і свобод, забезпеченню їх правового захисту. Саме цим здебільшого визначається призначення соціальної держави, котра, як вважає німецький фахівець з конституційного права Х. Ф. Цахер, має бути не тільки уособленням влади, а й інститутом, що існує для людей, сповідує соціальні цілі, несе відповідальність за функціонування суспільства, створює умови для забезпечення кожного існування, гідного людини<sup>1</sup>.

За таких обставин дотримання прав і свобод людини як один з конституційних принципів юридично пов'язує і позитивно обмежує дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, вимагає від них створювати умови для їх реалізації, утримуватися від рішень та дій, що можуть порушувати права і свободи чи звужувати їх зміст або обсяг. В економічному аспекті діяльність соціальної держави щодо людини базується на соціально орієнтованій економіці, функціонуванні надійної системи соціального захисту, а також пов'язується з наявністю дієвих механізмів узгодження інтересів різних соціальних груп.

Знаковим є те, що демократичні держави не лише декларують права і свободи, а й встановлюють на конституційному та законодавчому рівнях правові механізми їх захисту, без яких конкретні права і свободи, зокрема соціальні, можуть залишитися лише гаслами. Одним з таких механізмів є судовий захист, а його різновидом – конституційне правосуддя. Захист прав і свобод людини і громадянина в судовому порядку – одна з найважливіших рис правової системи демократичної держави і стрижнева тенденція її розвитку. Особливістю судового механізму полягає в тому, що він є всеохопним. Скажімо, частиною другою статті 124 Конституції України визначено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Визнаючи права і свободи людини невідчужуваними та непорушними, Основний Закон України гарантує недоторканність конституційних прав і свобод, проголошує, що вони не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (статті 21, 22). Саме виходячи з цих принципів Конституційний Суд України Рішенням від 20 березня 2002 року визнав неконституційними положення статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» щодо зупинення дії при-

<sup>1</sup> Див.: Государственное право Германии / Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. – В 2 т. – Т. 1. – М., 1994. – С. 64–65.

писів законодавчих актів у частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів. Цими положеннями звужувався зміст та обсяг конституційного права на забезпечення життєвого рівня значної кількості громадян України.

Йшлося також про зупинення дії положень законодавчих актів у частині безоплатного або пільгового санаторно-курортного лікування, соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тощо. Ці та інші із зупинених на 2001 рік пільг, компенсацій і гарантій раніше слугували певною соціальною допомогою, підтримкою, додатком до основних джерел існування і були спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень.

Конституційний Суд, зокрема, зазначив в ухваленому Рішенні, що подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС є обов'язком держави. Одним з тяжких наслідків цієї аварії стала втрата здоров'я громадянами. Законами України таких громадян віднесено до відповідних категорій, вони потребують відновлення втраченого здоров'я, постійної медичної допомоги та соціального захисту з боку держави. Тому позбавлення їх права на безоплатне надання або забезпечення пільговою санаторно-курортною путівкою (для осіб, віднесених до категорій 3 і 4), грошову компенсацію у розмірі середньої вартості путівки в Україні (для осіб, віднесених до категорії 2) суперечить вимогам статей 16, 46, 49 Конституції України, є неконституційним.

Скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина не допускається в Україні і на конституційному рівні, крім випадків їх окремих обмежень, що можуть встановлюватися тимчасово в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 64). Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження таких прав і свобод (частина перша статті 157). Цей припис впливає із загальних засад, за якими людина в правовій державі визнається найвищою соціальною цінністю. Ним також встановлюється конституційна гарантія існування в Україні переліку прав і свобод людини, закріпленого в положеннях Основного Закону держави, узгоджених з нормами міжнародного права.

Яскравим прикладом щодо цього є Висновок Конституційного Суду України від 2 червня 1999 року<sup>1</sup> у справі про внесення змін до статті 46 Конституції України, що мали уточнити вік жінок і чоловіків, який дає право на соціальний захист у старості. Народні депутати України, які подали законопроект до Верховної Ради України, обґрунтовували необхідність внесення змін потребою підсилення гарантій існуючих прав та свобод громадян України, проте Суд визнав законопроект таким, що не відповідає Конституції України. Адже пропонувані зміни обмежували б право громадян на соціальний захист у старості – за своїм буквальним смислом вони фактично позбавляли б (очевидно, всупереч намірам самих авторів законопроекту) право на соціальний захист жінок, старших (вище) 55 років, і чоловіків, старших (вище) 60 років, що суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

Захист прав і свобод людини – один із чинників їх утвердження і забезпечення. За приписами статті 55 Основного Закону нашої держави він здійснюється національними засобами правового захисту, а також відповідними міжнародними судовими установами та органами міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

До національних засобів правового захисту прав і свобод людини і громадянина належить, зокрема, судовий захист. Юрисдикція судів, як уже наголошувалося, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Більшість спірних питань, пов'язаних із захистом прав і свобод людини і громадянина, вирішується судами загальної юрисдикції. Що стосується Конституційного Суду України, то він покликаний захищати їх від можливих форм нормативного порушення, які можуть мати місце через недосконалість положень чинних законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Йдеться про нормативні акти, ухвалені як до, так і після набуття чинності Конституцією України.

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. 1999. – № 3. – С. 5–8.



Характерною рисою конституційної юрисдикції в Україні, одним з головних її завдань ми вважаємо захист прав і свобод людини. Це зумовлюється положеннями Конституції України про те, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Такий обов'язок покладається і на Конституційний Суд України як на одну із складових механізму державної влади, єдиний і незалежний орган конституційної юрисдикції в Україні. До того ж права і свободи людини і громадянина є основою конституціоналізму, неодмінними засадами нового конституційного ладу, а їх захист – визначальним чинником приведення до дії правового механізму стримувань і противаг у здійсненні державної влади в Україні.

З огляду на ці засадничі фактори Конституційний Суд України при вирішенні питань про конституційність законів, інших правових актів або їх окремих положень, наданих офіційного тлумачення Конституції і законів України зосереджує увагу, насамперед, на аспектах, які прямо або опосередковано пов'язані із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина або можуть їх обмежити.

Такого принципу Конституційний Суд України додержується під час розгляду кожної справи. Відхилення від нього суперечило б правовій природі Суду як органу держави, що відповідно до положень частини другої статті 3 Конституції України та статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» зобов'язаний утверджувати і забезпечувати у сфері конституційної юрисдикції права і свободи людини виходячи з конституційного припису про те, що всі люди є вільні та рівні у своїй гідності і правах. Очевидним у цьому сенсі є те, що позбавлення особи її прав і свобод або їх обмеження, невжиття заходів до їх захисту з боку держави та її органів зводило б нанівець соціальну цінність самої людини, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку.

Право на життя, на відміну від інших прав, є визначальною передумовою, основою людської гідності. Це право гарантує недоторканність фізичного існування людини, оскільки життя розглядається як єдине і неподільне благо, яке не підлягає обмежувальній оцінці і не допускає розпорядження ним ззовні.

Німецький правознавець Д. Лоренц вважає, що охорона життя людини не має абсолютного пріоритету, оскільки необхідною є продумана підпорядкованість усіх правових благ і законних інтересів, що її стосуються. Це призводить до складних ціннісних колізій у суміжних ситуаціях, які прийнято називати евантазією. На його думку, конституційно-правовий захист життя людини, яка помирає, не обов'язково вважається порушенням внаслідок незастосування або припинення заходів, які штучно його підтримують; за будь-яких умов захист не порушується у випадках, якщо в результаті настання незворотної втрати людиною свідомості нею повністю втрачено можливість подальшої самосвідомості та самоуправління. Захист має унеможливити явне вбивство, з яким не можна миритися ні у випадках «смерті з милосердя», ні з метою врятування третіх осіб, ні з метою вилучення для трансплантації життєво важливих органів<sup>1</sup>.

Практика діяльності органів конституційної юрисдикції свідчить, що їх роль є найбільш важливою у разі, якщо законодавством держави передбачено право громадянина на безпосереднє звернення до них за захистом своїх суб'єктивних конституційних прав. Так, частиною четвертою статті 125 Конституції Російської Федерації передбачено перевірку Конституційним Судом конституційності законів за скаргами громадян про порушення їх конституційних прав і свобод.

В Україні подання до Конституційного Суду таких скарг громадян законодавством не передбачено. Проте це не означає, що Конституційний Суд України не може захищати права і свободи людини і громадянина. По-перше, перевірка Судом законів, інших правових актів на їх відповідність Конституції України здійснюється серед іншого в контексті додержання положеннями цих актів прав і свобод людини і громадя-

<sup>1</sup> Див.: Государственное право Германии / Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. – В 2 т. – Т. 2. – М., 1994. – С. 247–248.

нина. Такий підхід впливає з приписів статті 3 Конституції України та з присяги судді Конституційного Суду України (стаття 17 Закону України «Про Конституційний Суд України»). По-друге, захист прав і свобод людини і громадянина, юридичної особи здійснюється через процедуру офіційного тлумачення Конституції та законів України за зверненнями фізичних чи юридичних осіб (статті 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

У контексті питань, які обговорюються на цьому Колоквіумі, відзначаю, що відповідні тлумачення було надано за зверненнями Устименка К.Г. щодо збирання, зберігання, використання і поширення конфіденційної інформації про особу, зокрема про стан її здоров'я<sup>1</sup>; Стешиної Р.А. – щодо поняття «зона відчуження», яке вживається в статті 2 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»<sup>2</sup>, та інші.

Конституційний Суд України роз'яснив у Рішенні за зверненням громадянина Устименка К.Г., що медична інформація, тобто свідчення про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, в тому числі й про наявність ризику для життя і здоров'я, за своїм правовим режимом належить до конфіденційної, тобто інформації з обмеженим доступом. Лікар зобов'язаний на вимогу пацієнта, членів його сім'ї або законних представників надати їм таку інформацію повністю і в доступній формі. В особливих випадках, як і передбачає частина третя статті 39 Основ законодавства України про охорону здоров'я, коли повна інформація може завдати шкоди здоров'ю пацієнта, лікар може її обмежити. У цьому разі він інформує членів сім'ї або законного представника пацієнта, враховуючи особисті інтереси хворого. Таким же чином лікар діє, коли пацієнт перебуває у непритомному стані.

У разі відмови у наданні або навмисного приховування медичної інформації від пацієнта, членів його сім'ї чи законного представника вони можуть оскаржити дії чи бездіяльність лікаря безпосередньо до суду або, за власним вибором, до медичного закладу чи органу охорони здоров'я.

Необхідність в офіційному тлумаченні поняття «зона відчуження» за зверненням громадянки Стешиної Р.А. зумовлювалась її захворюваннями, що виникли у зв'язку з роботою як медпрацівника у період з 3 по 9 травня 1986 року у Поліському районі Київської області, де вона надавала медичну допомогу особам, котрі постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, яка сталася 26 квітня 1986 року. Уповноважений державний орган спочатку визначив Стешиній Р.А. статус учасника ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС з наданням передбачених законодавством пільг і компенсацій, а потім позбавив її цього статусу та гарантованих державою відповідних заходів соціального захисту.

Здійснивши системний аналіз положень відповідних законодавчих актів, Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення, згідно з яким зоною відчуження є територія, що з 26 квітня 1986 року охоплює ту частину радіаційно небезпечних земель, рівень забруднення яких зумовив необхідність евакуації населення у 1986 році на підставі відповідних актів органів державної влади, незалежно від часу прийняття цих актів та проведення евакуації.

Визначаючи право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, конституцієдавець у частині першій статті 49 Конституції України відтворив відповідні загальнолюдські засади, закріплені у статті 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (1966 рік).

Складовими права громадян України на охорону здоров'я національне законодавство передбачає: життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я; безпечне для життя і здоров'я довкілля; безпечні і здорові умови праці, навчан-

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1997. – № 2. – С. 31–35.

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 5. – С. 18–23.

ня, побуту та відпочинку; кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря та закладу охорони здоров'я; достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я, здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь; правовий захист від незаконних форм дискримінації, пов'язаних із станом здоров'я; відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди тощо (стаття 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я). Такими ж правами користуються в Україні іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають на її території, якщо інше не передбачено міжнародними договорами чи законодавством України (стаття 11 зазначених Основ).

Закріпивши у статті 49 право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, Конституція України визначила, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, включаючи приватні.

Важливою гарантією здійснення цього права є конституційний припис про те, що держава зобов'язана створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, а існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена (частина третя статті 49).

Зміст поняття «медична допомога» Конституція України не розкриває. Відсутнє його визначення також в Основах законодавства України про охорону здоров'я та інших нормативних актах. У медичній науці зазначеним поняттям переважно охоплюються лікування, профілактичні заходи, які проводяться при захворюваннях, травмах, пологах, а також медичний огляд та деякі інші види медичних робіт. Зміст же близького до «медичної допомоги» поняття «медична послуга» до цього часу залишається не визначеним не тільки в нормативних актах, а й у медичній літературі.

Принциповим, на мою думку, в цьому аспекті є Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1998 року<sup>1</sup> у справі про платні медичні послуги, що були запроваджені Постановою Кабінету Міністрів України № 1138 від 17 вересня 1996 року «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти».

Аналіз згаданої постанови засвідчив, що значна частина включених до Переліку платних медичних послуг підпадала під поняття «медична допомога», яка відповідно до частини третьої статті 49 Конституції України має надаватися безоплатно. Йшлося, зокрема, про профілактичні медичні огляди, зубне, вушне, очне протезування дорослого населення; надання всіх видів медичної та лікувально-профілактичної допомоги (крім першої невідкладної) особам, обслуговування яких не передбачено даним закладом, та інші.

Конституційний Суд визнав неконституційними положення Постанови Кабінету Міністрів України, якими було затверджено Перелік платних послуг, що надавалися в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти, передбачених розділами I та II цього Переліку. Визнано неконституційним також положення цієї ж Постанови стосовно дозволу лікувально- та санаторно-профілактичним закладам приймати від хворих плату за надані їм інші медичні послуги як внесення добровільної компенсації. На практиці це положення використовувалося як підстава для обов'язкової оплати хворими наданої їм медичної допомоги.

Не виключаючи можливості і доцільності добровільних пожертвувань на охорону здоров'я, Конституційний Суд України зазначив, що треба виходити з того, що благодійна діяльність має здійснюватися у відповідних правових формах і в порядку, передбачених, зокрема, Законом України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 року.

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 1. – С. 8–12.



Що стосується медичного страхування населення, то його запровадження в Україні є нагальним і невідкладним. Сподіваємось, що новообраний склад Верховної Ради України розв'яже цю проблему шляхом остаточного ухвалення відповідного закону, який пройшов процедуру першого і другого читань<sup>1</sup>. Фінансове забезпечення медичного страхування має здійснюватися за рахунок коштів роботодавців, власних коштів громадян і, звичайно, за рахунок Державного бюджету України та інших надходжень.

Приєднання України до Статуту Ради Європи, ратифікація Верховною Радою України Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року, відповідних протоколів до Конвенції дають можливість громадянину України, іноземцю, особі без громадянства звертатися до Європейського Суду з прав людини за захистом своїх прав і свобод, зокрема соціальних, якщо вони вважають, що відповідні їх права чи свободи порушені і не були захищені національними засобами правового захисту в Україні.

Як зазначають окремі автори, застосування положень Конвенції ускладнюється тим, що багато її норм належить читати «між рядками», тобто в рядках судових рішень Європейського Суду з прав людини<sup>2</sup>, в яких конститується, з'ясовується їх справжній смисл. Сама ж практика Суду розвивається за відверто прецедентним принципом<sup>3</sup>.

Оскільки авторитет Європейського Суду з прав людини є загально визнаним, а його повноваження щодо тлумачення положень Конвенції про захист прав людини і основних свобод визначені приписами цієї ж Конвенції, то прецедентні рішення Суду за будь-яких обставин мають бути серед іншого своєрідним орієнтиром для формування національними судами держав-учасниць Ради Європи, в тому числі України, практики вирішення конкретних справ щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

До того ж вступ до Ради Європи покладає на Україну певні зобов'язання щодо приведення національного законодавства, в тому числі про охорону здоров'я, у відповідність з правовими стандартами Ради Європи. Йдеться, насамперед, про Конвенцію про захист людини та людської гідності у сфері біології та медицини 1997 року, яку, на жаль, ще не ратифіковано Верховною Радою України.

Україна досі не приєдналася до низки інших документів Ради Європи, спеціальним об'єктом правового регулювання яких є охорона здоров'я, а також тих, що стосуються проблеми охорони здоров'я. Зокрема, до Угоди про обмін інвалідами війни з метою медичного лікування 1955 року, Європейської угоди про обмін терапевтичними матеріалами людського походження 1958 року, Угоди про тимчасовий імпорт без сплати мита медичного, хірургічного та лабораторного обладнання для діагностики та лікування на умовах позики 1960 року, Європейської угоди про обмін реактивами для визначення групи крові 1962 року, Конвенції про розробку Європейської фармакопії 1964 року, Європейської конвенції про соціальну та медичну допомогу 1953 року, Європейської угоди про підготовку та навчання медичних сестер 1967 року та інших. На думку фахівців, це не лише завдає шкоди міжнародному іміджу України, а й позначається на досконалості національного законодавства<sup>4</sup>.

Окремі автори вважають, що наша держава робить лише перші кроки на шляху соціалізації. При цьому, на їх погляд, спостерігається очевидне викривлення у бік створення формальних передумов, не наповнених реальним змістом. У зв'язку з цим,

<sup>1</sup> Микита Касьяненко. Податкова і пенсійна реформи, страхова медицина // День, 19 березня 2002 р.

<sup>2</sup> С. Торолчина-Агалакова. Европейская Конвенция, Европейский Суд: неизвестные стандарты // Юридическая практика, 19 декабря 2001 г.

<sup>3</sup> Рабинович П. М. Рішення Європейського Суду з прав людини: до характеристики концептуально-методологічних засад їх обґрунтування // Практика Європейського Суду з прав людини: Рішення. Коментарі. – 1999. – № 1. – С. 358.

<sup>4</sup> Шевчук С. В., Рудий В. Н. До питання про приведення законодавства України про охорону здоров'я у відповідність з правовими стандартами Ради Європи // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. Матеріали науково-практичної конференції. Жовтень 1998 р. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1998. – С. 434–436.



стверджують вони, соціальність держави Україна має скоріш декларативний, якщо не декоративний характер<sup>1</sup>.

Оцінка, як бачимо, жорстка. Проте, як на мене, вона не враховує фактора часу – незалежності України трохи більше десяти років, а чинній Конституції, яка проголосила нашу державу соціальною, ще не виповнилося і шести років. Соціальність держави дістає вияв, насамперед, у створенні нею умов для гідного існування людини, за яких кожний дорослий як вільна особистість має можливість заробляти на себе та утримання своєї сім'ї або реалізувати своє право на соціальний захист у випадках, передбачених законом.

Справжня соціальна сутність української держави має визначитися на практиці, яка, хоч і повільно, але впевнено формується на користь людини. Наповнення соціалізації держави реальним змістом – справа всіх і кожного: держави, її органів, органів місцевого самоврядування, недержавних структур громадянського суспільства, людини і громадянина.

<sup>1</sup> О. Рафальский. Станет ли Украина социальным государством? // Известия. Украинский выпуск. – 27 февраля 2002 г.

## ПРАВО НА ЗАХИСТ ЗДОРОВ'Я ТА ДОПОМОГУ ПІД ЧАС ХВОРОБИ В СИСТЕМІ ОСНОВНИХ ПРАВ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНА

**Б. Зоммер,**  
суддя Федерального Конституційного  
суду Німеччини

Основний закон Федеративної Республіки Німеччина не містить, на відміну від статті 49 Конституції України, положення щодо відповідних дій держави по захисту здоров'я. Основний закон свідомо не закріпив основні соціальні права, а принципово обмежився гарантуванням ліберальних прав і свобод, захистом від втручання з боку держави. Це явище треба розглядати як одне ціле, не тільки враховуючи досвід Веймарської республіки, а також і у зв'язку із закріпленням у новому положенні статті 1 абзацу 3 Основного закону основних прав як безпосередньо чинного права. Ці права можна при необхідності захищати і за допомогою подання конституційної скарги до Федерального Конституційного суду. І такі гарантії не повинні залишатись нереалізованими у зв'язку з іншими реаліями життя або досягненням певних меж їх забезпечення. Довіра до Конституції як обов'язкової для всієї правової системи повинна завжди забезпечуватись, але це не означає, що Основний закон є негнучким стосовно соціальних проблем. У двох своїх важливих статтях він містить керівні засади для подальших дій держави з метою реалізації принципу соціальної держави. Виходячи з цього принципу окремі громадянин не може витлумачити для себе жодних безпосередніх вимог. Вони мають бути конкретизовані законодавством, звичайно, у рівновазі з іншими подібними принципами та інтересами.

Зараз про основні соціальні права ми говоримо у загальному плані, з огляду на це, хочу зауважити, що ідея розвитку основних прав як прав і свобод у соціальній державі з обов'язком тотального утримання громадянина є неможливою, і у зв'язку з цим була б такою, що суперечить Конституції. За громадянином також повинна закріплюватись певна відповідальність у цій галузі.

Наш Соціальний кодекс також формулює соціальні права (у § 3–10 Загальної частини). Поряд з іншими питаннями, там йдеться і про соціальне відшкодування у випадку завдання шкоди здоров'ю, за яке відповідає держава, або якщо таке відшкодування здійснюється з інших причин. Але цим соціальним правам передують положення § 2, яке визначає, що з наведених соціальних прав не можуть бути витлумачені такі вимоги, які не визначені окремо та конкретно в простому законодавстві. Тобто і тут законодавець підкреслює через окреме регулювання необхідність чіткої реалізації конституційно-правового принципу соціальної держави в простому законі. Таким чином, важливішим, порівняно з окремим закріпленням соціальних прав у Конституції, є те, щоб законодавець у простому законодавстві та всій правовій системі гарантував через відповідне регулювання дотримання соціальних мінімальних стандартів для громадянина.

Конституція у статті 2, абзаці 2, реченні 1 також гарантує «...право на життя та фізичну недоторканність» Що таке фізична недоторканність? Гадаю, що це поняття, в усякому разі частково, тотожне поняттю «здоров'я», хоча останнє є ширшим. Ця стаття («Гарантія фізичної недоторканності») традиційно містить основне право як ліберальне право на захист, захист окремого громадянина від втручання з боку держави. При цьому треба зважати на час виникнення Основного закону – 1948–1949 роки. Творці Основного закону враховували безпосереднє минуле, коли в таборах здійснювались досліди над людьми, примусова стерилізація та інші жахливі речі. Але під цим можна також розуміти й інше. Наприклад, таке розміщення особи в установі виконання покарань, яке шкодить її здоров'ю.

Небезпека тяжкого захворювання громадянина (це судова практика Федерального Конституційного суду) може виникнути і в тому випадку, коли він на виконання чинного вироку виселяється зі свого житла. Тоді виконання вироку має бути здійснено у такий спосіб, щоб уникнути шкідливих для здоров'я наслідків. Відповідно до судової практики стаття 2, абзацу 2, речення 1 містить так зване об'єктивне оціночне рішення для таких правових благ, як «життя» та «фізична недоторканність», а також обов'язок держави захищати та підтримувати ці правові блага та охороняти їх, особливо від протиправного втручання третіх осіб або від небезпеки такого втручання. Ми називаємо це державним обов'язком захисту, що випливає з основних прав як функція об'єктивної системи правових благ. Але цей державний обов'язок захисту не можна вивести виключно з Конституції як окремі зобов'язання держави щодо здійснення відповідних заходів, бо це, в першу чергу, є завданням законодавця, який в цій ситуації має широке поле діяльності для прийняття рішень під час визначення структури правової системи. При цьому він повинен підтримувати рівновагу між іншими (вартими захисту) інтересами загалом та правами третіх осіб, які зачіпатимуться таким державним регулюванням.

Федеральний Конституційний суд в одному із своїх рішень відзначив, що у випадку повної бездіяльності держави обов'язок щодо забезпечення захисту може бути доведений шляхом подання конституційної скарги. Існує багато прикладів, коли до Суду надходили подання, наприклад, щодо помилковості дозволів на будівництво атомних електростанцій з точки зору їх безпечності, а конкретно – у зв'язку з тим, що не забезпечується достатній рівень захисту громадян, які мешкають поблизу, від випромінювання. Інший приклад: при будівництві літовищ, магістральних шляхів не дотримано певних вимог, і люди, що мешкають навколо цих об'єктів, недостатньо захищені від шкідливого для здоров'я шуму. Одним з останніх є рішення, згідно з яким конституційна скарга не була прийнята до розгляду. В ній йшлося про те, що обладнання мереж мобільного зв'язку спричиняє небезпеку для здоров'я мешканців, пов'язану з впливом високих частот. У цьому випадку уповноважена колегія Федерального Конституційного суду визначила, що наукові дослідження щодо можливої шкоди здоров'ю від такого устаткування проведені на такому рівні, що передбачений масштаб захисних вимог на сьогодні достатній.

У виняткових ситуаціях обов'язок держави щодо забезпечення захисту може бути доведений до рівня права вимоги на надання допомоги з боку держави, якщо нормальне існування окремої особи знаходиться під загрозою і вона не може отримати іншої допомоги. Це є правом вимоги на надання соціальної допомоги відповідно до принципу субсидіарності, тобто коли не існує можливості отримати якусь іншу допомогу, включаючи допомогу близьких, зобов'язаних її надавати. Вона може також поширюватись на надання необхідної допомоги на випадок хвороби. Окремі деталі подібних обставин врегульовані у федеральному Законі про надання соціальної допомоги, але Федеральний Адміністративний суд – найвища інстанція в галузі адміністративного судочинства – вже у 1954 році витлумачив із статей 1 та 2 Основного закону право окремої особи на отримання соціальної допомоги.

У Конституції не передбачені ніякі безпосередні вимоги до держави щодо надання нею певних медичних послуг, а тим більше – безкоштовних. Утримання хворих у Німеччині забезпечується через страхування, тобто окремі особи сплачують відповідні страхові внески. Запобігання випадків ризику для здоров'я, з якими не під силу боротися окремій особі в сучасному суспільстві, ще у XIX столітті стало завданням усієї державної спільноти.

Так, у Конституції 1871 року зазначалося, що забезпечення добробуту народу є одним із завдань держави. Тобто, вже за часів кайзерівської імперії на чолі з Рейхсканцлером Бісмарком таке питання ставилося, хоча конкретно, напряму Конституція 1871 року не передбачала основних прав або чогось подібного до принципу соціальної держави. Причиною такого підходу стало, передусім, бажання запобігти соціальним виступам народу. Тому вже у 1883 році почали впроваджувати страхування на ви-

падок хвороби для всіх робітників і службовців з малими доходами. Воно ґрунтувалося на принципі примусового членства залежно від місця роботи, тобто без укладення окремою особою договору зі страховальником та встановленням зобов'язання сплачувати внески із заробітної плати до системи місцевих лікарняних кас та лікарняних кас відповідного підприємства. Ці внески сплачувалися на дві третини працівником і на одну – роботодавцем. І витрати у випадку захворювання (послуги лікаря, придбання ліків в аптеці тощо) забезпечували ці каси. Тобто вже тоді, без передбаченого Конституцією зобов'язання, була створена солідарна система власних внесків з примусовим членством для усунення елементарного ризику хвороби. Ці внески становили відповідний відсоток заробітної плати, яку отримував робітник, і не залежали від стану його здоров'я. Якщо це розглядати у поєднанні із запровадженням у цей період часу, тобто ще до 1900 року, страхуванням від нещасних випадків, на випадок інвалідності та рентним страхуванням за старістю, то можна сказати, що кайзерівська Німеччина була прикладом соціальної держави.

Створена державою і підтримувана на відповідному рівні система солідарної спільноти через обов'язкові внески з метою захисту від захворювань діє у Федеративній Республіці Німеччині і до цього часу. Забезпечення хворих, як сформулював Федеральний Конституційний суд в одному із своїх рішень, є одним з найважливіших благ суспільства, захистом якого повинна опікуватись держава. Всі інші питання врегульовані нині у 5-й книзі Соціального кодексу, хоча, додаю, правові спори стосовно обсягу обов'язкових внесків, а також обсягу послуг, які повинні оплачувати лікарняні каси, розглядаються в Німеччині самостійною гілкою судочинства – соціальними судами. У них працюють компетентні, обізнані в цій галузі судді.

Нещодавно законодавство щодо страхування здоров'я було доповнено самостійним видом страхування – по догляду за хворим, який додатково враховує типовий ризик для літніх осіб, оскільки кількість їх поступово збільшується у зв'язку із старінням суспільства. Тобто для всіх працюючих, а також пенсіонерів, сільських мешканців, митців, студентів цей вид страхування є обов'язковим. Члени сімей та діти без власних доходів також страхуються без сплати внесків. До переліку послуг у випадку хвороби входить також і допомога на ведення домашнього господарства, сплата лікарняних матері, яка сама не хворіє, але повинна опікуватись хворою дитиною, а також субсидіарна сплата лікарняних, врегульована у трудовому праві на строк до шести місяців. Повторюю, що внески, які повинна сплачувати разом з роботодавцем окрема особа, вираховуються на основі певного відсотка з відповідного заробітку, і вже на цій основі відбувається соціальне врівноваження між тими, хто отримує більшу чи меншу заробітну плату. Бо ті, хто заробляє більше, повинні сплачувати більший внесок, навіть якщо вони кілька років взагалі не звертаються до лікаря. Надаються натуральні, майнові послуги, тобто лікарняні каси фінансують необхідне лікарське обслуговування, аптечні витрати та перебування в лікарні. Застрахована особа має вільне право вибору лікарів та лікарень і, в принципі, не повинна сама платити за ці послуги. Але останнім часом саме стосовно медикаментів спостерігається тенденція до того, що застрахований сам сплачує певну частку коштів. А лікарняні каси, в свою чергу, оплачують послуги щодо забезпечення застрахованого лікарями за договором, аптекою та лікарнями.



## УКРАЇНА: КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА ПРАЦЮ В ПОРІВНЯЛЬНІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

**П. Мартиненко,**  
суддя Конституційного Суду України у відставці

В Україні провідне місце в каталозі основних соціальних прав як конституційних прав соціально-економічного та культурного характеру посідає «право на працю»<sup>1</sup> – факт, який сприймається фахівцями по-різному: одні вважають його «історичним надбанням», інші – «конституційною ілюзією», здатною викликати у громадян України штучно завищені очікування та вимоги до влади.

У цій статті в контексті чинних міжнародно-правових актів і порівняльної практики зарубіжних держав висвітлюються три аспекти цього факту: його історичні витoki, правний зміст та юридичні наслідки.

### 1. Історичні витoki

Трудові відносини в суспільстві, як, зокрема, і права їх учасників – трудящих, були об'єктом правового регулювання з глибокої давнини, проте їх регламентація на рівні правової норми найвищої юридичної сили – конституційної, функціонально призначеної головним чином для формування інститутів державної влади, її стосунків з громадянами – є явищем відносно новим і ще й сьогодні далеко не загальноновизнаним. Незважаючи на дію загальної тенденції до розширення соціально-економічної бази індивідуальних свобод у сучасних суспільствах, більшість держав, які за загальним визнанням належать до числа соціальних, демократичних, правових, утримуються від вирішення цих питань на конституційному рівні, відносячи регулювання питань права трудящих на працю та інших «позитивних» соціально-економічних прав не до конституції держави, а до її чинного законодавства.

Контраверсійність «позитивних» прав як прав публічних наявна і в сучасній конституційній доктрині, в якій підкреслюється, що жорсткий зв'язок «позитивних» прав з рівнем економічного розвитку країни, індивідуальною ситуацією людини, реальними можливостями держави призводить до того, що розпорядження «позитивними» правами стає проблематичним, а їх піднесення до рівня конституційних прав – фактично позірним.

Історично першою державою, яка піднесла «позитивні» соціально-економічні права на рівень найвищого конституційного регулювання, стала Мексика, яка в Конституції 1917 року присвятила їм дві великі статті<sup>2</sup>. В Європі вперше аналогічний підхід було започатковано і значно розширено у Веймарській Конституції Німеччини 1919 року.

У Східно-Європейському регіоні, саме якому треба завдячити за запровадження самого терміна «право на працю» як громадянського права, ставлення до права на працю на рівні найвищого конституційного регулювання від часу більшовицького перевороту в Росії набуло характеру сталої, внутрішньо суперечливої традиції, що отожднювала право і примус.

Новий комуністичний режим, який розглядав населення країни поголовно як «трудящих», а свою владу – як «владу трудящих», уже в січні 1918 року оголосив запровадження «всезагальної трудової повинності»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Частина перша статті 43 Конституції України від 28 червня 1996 року.

<sup>2</sup> Artículos 4, 5 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 febrero 1917.

<sup>3</sup> Пункт 4 второго раздела Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 24 (11) января 1918 г.

Перша радянська конституція – Конституція РСФРР 1918 року – значно посилила цю позицію, визначивши працю «обов'язком усіх громадян республіки» і закріпивши гасло: «хто не працює – не їсть»<sup>1</sup>. Аналогічну формулу щодо обов'язку працювати було закріплено і в перших конституціях інших радянських республік, зокрема Української СРР 1919 року<sup>2</sup>.

З дня прийняття Конституції СРСР 1936 року загальнообов'язкова праця відповідно до статті 12 уже виступає як базова конституційна засада всього «суспільного устрою» СРСР<sup>3</sup>, проте на рівні основних прав і обов'язків громадян у тій самій Конституції її викладено як «право на працю»<sup>4</sup>. Однак в останній Конституції СРСР 1977 року праця уже виступала у «подвійному» значенні і на рівні основних прав, свобод і обов'язків громадян СРСР – і правом, і обов'язком одночасно: з одного боку, «правом на працю», з другого, – «обов'язком і справою честі»<sup>5</sup>. З цілком зрозумілих причин цей підхід дослівно було повторено і в конституціях колишніх союзних республік, зокрема в Конституції Української РСР 1978 року, яка за силою історичної інерції протягом перших п'яти років продовжувала виконувати функції Основного Закону для незалежної України (до прийняття нової Конституції України 1996 року).

Підсумовуючи викладене, можна поставити риторичне запитання: що ж, власне, залишив СРСР у спадок для незалежної України – конституційне право на працю чи конституційний обов'язок на працю?

Враховуючи те, що з юридичного боку тлумачити щось і як право, і як обов'язок одночасно просто неможливо, а також той факт, що жодна радянська конституція не мала статусу «норми прямої дії» в радянському праві, можна було б дійти висновку, що у даному разі через цю «подвійність» права і обов'язку допускається конституційне закріплення не норми права, а лише правила політичної моралі, щоправда, моралі досить специфічної. Однак більш детальний аналіз цих конституційних положень та порядку їх застосування в законодавстві радянської системи однозначно вказують на те, що в такий спосіб спочатку в РСФРР, а потім і в СРСР на рівні вищого конституційного регулювання в державі фактично закріплювався інститут всезагальної примусової праці.

Цей висновок підтверджується й тим, що сам факт неучасті громадянина в «суспільно корисній» праці послідовно в радянській системі протягом усього періоду її існування юридично однозначно кваліфікувався як правопорушення, що тягнуло за собою адміністративну, а в окремих епізодах – і кримінальну відповідальність. Як підкреслювалось у раніше цитованій статті 60 Конституції СРСР 1977 року (статті 58 Конституції УРСР 1978 року відповідно), «ухилення від суспільно корисної праці є несумісним з принципами соціалістичного суспільства». Примусова праця лежала в основі суспільно-політичного устрою СРСР.

Конституційна кваліфікація ставлення громадянина до праці в колишньому СРСР (і, відповідно, в Українській РСР як його складовій) контрастувала з міжнародно-правовими зобов'язаннями, взятими на себе і СРСР, і Українською РСР. Генеральна Асамблея ООН 16 грудня 1966 року ухвалила два міжнародні пакти: Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права і Міжнародний Пакт про економічні, соціальні і культурні права. За умовами своєї дії як універсального міжнародного договору перший Пакт у повному обсязі підлягає безумовній і невідкладній реалізації в державах, тоді як другий в своїй реалізації обумовлений попереднім утворенням у дер-

<sup>1</sup> Стаття 18 Конституції (Основного Закона) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 года.

<sup>2</sup> Стаття 28 Конституції Української Соціалістическої Советської Республіки от 10–14 марта 1919 года.

<sup>3</sup> Див.: стаття 12 Конституції (Основного Закона) СССР от 5 декабря 1936 года /Зб.: «Конституция общенародного государства». – Москва: Политиздат, 1978. – С. 227.

<sup>4</sup> Стаття 118 Конституції (Основного Закона) СССР от 5 декабря 1936 года.

<sup>5</sup> Статті 40, 60 Конституції (Основного Закона) СССР от 7 октября 1977 года.

жавах необхідних економічних, соціальних і культурних передумов. Зважаючи на це, чимало економічно розвинутих держав, наприклад США та інші, заявили про неприйнятність для них другого Пакту. СРСР, а за ним і Українська РСР ратифікували обидва пакти.

Що стосується саме праці, то другий Міжнародний Пакт у всіх своїх положеннях однозначно виходить з того, що праця є не обов'язком, а правом кожної людини. Частина перша статті 6 Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права рекомендує міжнародний стандарт права на працю як такого, «що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується».

Проте Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права, який належить до загальноновизнаних норм міжнародного права, в своїх положеннях щодо праці є більш категоричним: відповідно до його статті 8 «ніхто не повинен бути приневоленим до примусової чи обов'язкової праці». Частина третя цієї статті шляхом тлумачення уточнює, що, по-перше, примусова чи обов'язкова праця є тотожними поняттями; по-друге, міжнародна заборона примусової чи обов'язкової праці може не поширюватись, відповідно до позиції кожної держави, на осіб, які перебувають в ув'язненні або на службі військового характеру, у випадках надзвичайного стану або лиха тощо. Ні СРСР, ні Українська РСР при ратифікації цього Пакту не зробили будь-яких застережень щодо дії на їх території положень статті 8, але в той же час і не узгодили тексти своїх конституцій з вимогами Пакту. На їх території і після приєднання до цього Пакту продовжували діяти конституційні положення про загальнопримусову працю, що являло порушення принципів міжнародного права (*pacta sunt servanda*).

Конституційні системи посткомуністичних країн по-різному поставилися до радянської спадщини з питань «права на працю». Одні держави (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чеська республіка та деякі інші) в своїх чинних конституціях рішуче відмежувались не тільки від цієї спадщини, а й від самого права на працю як конституційного поняття, головним чином, з мотиву рекомендаційного характеру Міжнародного Пакту про економічні, соціальні та культурні права і неготовністю країни до запровадження стандартів цього Пакту.

Незалежна Україна обрала інший шлях. У червні 1992 року шляхом внесення змін до тоді ще чинної Конституції Української РСР 1978 року було скасовано конституційне положення про загальнообов'язковість «суспільно корисної» праці (стаття 58). Ця заборона з деякими міжнародно дозволеними винятками перейшла і до нової Конституції України 1996 року (частина третя статті 43).

Разом з тим у новій Конституції України, відповідно до рекомендацій Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, було закріплено (про що вже йшлося) і право кожного на працю з визначенням умов та гарантій його здійснення (стаття 43). Вчинивши у такий спосіб, український конституцієдавець діяв швидше за інерцією мислення, ніж за свідомим вибором. Матеріали обох конституційних комісій, які разом понад 5 років розробляли проект Конституції України, матеріали обговорень результатів роботи цих комісій у Верховній Раді України (яка фактично взяла на себе функцію установчих зборів) свідчать, що питання готовності країни з перехідною економікою до реалізації відомих міжнародних рекомендацій щодо права на працю не були предметом спеціальних обговорень, а поради окремих експертів викласти право на працю разом з іншими соціальними правами в преамбулі Конституції України чи в окремій Декларації про права людини і громадянина України було ігноровано. Усунувши в остаточному тексті Конституції України розмежування між громадянськими і політичними правами, з одного боку, і соціально-економічними правами, зокрема і правом на працю, з другого, – український конституцієдавець ігнорував різницю між ними, звівши їх до одного юридичного статусу.



## 2. Статус та субстанція права

Незалежна Україна, прийнявши естафету у використанні самого терміна «право на працю» від колишнього радянського законодавства, в Конституції 1996 року застосувала його в принципово новому значенні. Якщо під правом на працю в Конституції СРСР і, відповідно, Конституції УРСР однаково розумілося право «на одержання гарантованої роботи з оплатою праці відповідно до її кількості та якості»<sup>1</sup>, то у визначенні цього права в Конституції України відповідно до рекомендацій Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права наголошується на тому, що воно включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку кожний вільно обирає або на яку вільно погоджується (частина перша статті 43).

Отже, в основу конституційного закріплення права на працю в Україні покладено не практику СРСР, а міжнародно-правову рекомендаційну норму: положення частини першої статті 43 Конституції України майже слово в слово охоплює визначення цього права в частині першій статті 6 Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. Відповідно, в незалежній Україні на рівні найвищого конституційного регулювання змінився статус права на працю в конституційній системі держави, об'єктивний зміст цього права та умови його реалізації, порядок його захисту.

Право на працю в українській Конституції не виключає самого факту безробіття. Український конституцієдавець, закріплюючи право на працю як найвищої (за юридичною силою) правової норми, не припускався думки про реалізацію цього права всіма працездатними особами в державі. У частині другій статті 43 Конституції України йдеться про те, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю. Частина перша статті 46 Конституції України передбачає соціальний захист громадян і на випадок «безробіття з незалежних від них обставин».

Підсумовуючи, можна стверджувати, що в закріпленні права на працю український конституцієдавець виходив зі складових організації трудових відносин в умовах ринкової економіки – приватної автономії, економічної діяльності осіб, що базується на самостійних угодах між учасниками ринкового господарювання. Йдеться про приватну автономію на ринку праці. Шляхом конституційного закріплення права на працю та умов його реалізації мається на увазі досягти захисту прав людини і громадянина на самостійне прийняття рішення щодо своєї професійної діяльності і вибору праці, як правило, завжди обмеженого фактичними можливостями щодо вільного вибору роботодавця і погодження умов праці. Приватна автономія та її обмеження мають гарантувати справедливі і безпечні умови праці.

На відміну від більшості особистих, громадянських і політичних прав і свобод, право на працю (як й інші соціально-економічні права) в Конституції України стосується підтримання і нормативного закріплення умов діяльності людини у сфері праці, а тому поширюється не на всю, а лише на соціально економічну галузь її життя. Отже, це право, як і більшість інших соціальних прав людини і громадянина, є відносним (релятивним). Проте в концептуальному і нормативному контексті Конституції України право на працю, на належні здорові і безпечні умови праці має ранг, однаковий з усіма іншими конституційними правами і свободами людини і громадянина в Україні.

У світлі положень статті 21 Конституції України право на працю як основне соціальне право є невідчужуваним і непорушним. Це право відповідно до Конституції України є гарантованим і не може бути скасованим (частина друга статті 22); у принципі, це право може бути обмеженим, але винятково у випадку, передбаченому Конституцією України (частина перша статті 64). У світлі положень статті 57 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти, що визначають право на працю, на належні здорові і безпечні умови праці, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними (частина третя статті 57). Право на працю як

<sup>1</sup> Див. відповідно частину першу статті 40 Конституції СРСР 1977 року і частину першу статті 38 Конституції Української РСР 1978 року.



основне соціально-економічне право відповідно до Конституції України є для кожного також правом захисту (стаття 59), правом самооборони (частина п'ята статті 55).

Норми Конституції України, а серед них і ті, що гарантують право на працю, на належні здорові та безпечні умови праці, мають найвищу юридичну силу і в Україні є нормами прямої дії (частини друга і третя статті 8). При цьому треба особливо підкреслити, що права і свободи людини і громадянина, а серед них і право на працю, в Конституції України сприймаються як основні вищі цінності конституційно-правового порядку, які спеціально гарантовані від можливих їх скасування чи обмежень шляхом внесення змін до тексту Конституції України (частина перша статті 157). Як наслідок не тільки власне свобода законодавця, а й дії державної влади у більш широкому значенні, зокрема і в сфері праці, в інтересах громадян пов'язані правом.

Трактоване право на працю в світлі єдності Конституції України вказує і на те, що це право цілком узгоджується з принципами соціальної та правової держави як загальними вихідними засадами Конституції України (стаття 1). У світлі положень частини другої статті 3 Конституції України право на працю, на належні здорові та безпечні умови праці серед інших прав і свобод людини мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Держава має відповідати перед людиною за свою діяльність. А утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Найбільші труднощі в юридичному сприйнятті права на працю у разі його конституційного закріплення, як показує сучасна порівняльна практика, викликає питання про матеріальну субстанцію цього конституційного права. Сумніви, головним чином, зводяться до питання про те, чи сам факт закріплення цього права, яке зазвичай виникає на підставі трудового контракту, в тексті конституції держави веде до виникнення у громадянина відповідного публічного суб'єктивного права на працю, на яке він може посилатись перед державною владою, вимагаючи його безвідкладної реалізації як свого будь-якого іншого основного права?

Практика тих держав, які піднесли право на працю до рівня вищого конституційного регулювання, однозначно дає на це запитання негативну відповідь. Більшість старих демократичних держав уникає прямого конституційного закріплення цього права. Стаття 4 Конституції Італії 1947 року, яка свого часу під впливом досвіду СРСР надала «право на працю» всім громадянам, пізніше за рішенням Конституційного суду Італії була визнана такою, що має виключно «програмне» значення. Деякі деколонізовані країни, що розвиваються, все ж закріпили право на працю разом з іншими соціальними правами в своїх конституціях, але лише як директивні принципи політики держави і сприймають їх не як суб'єктивні права громадян, що захищені судом, а як конституційно визначені орієнтири політики уряду (Індія, Філіппіни, Нігерія та інші).

Залежність реалізації соціально-економічних прав від стану економіки і наявних ресурсів визнана також і в тексті Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. В статті 2 цього Пакту йдеться про те, що ці права повинні забезпечуватися поступово і «в максимально можливих межах наявних ресурсів»<sup>1</sup>. Зрештою і ті держави, які вдалися до конституціоналізації права на працю, в своїх же конституціях визнають і факт наявності безробіття.

Аналіз суб'єктивно-правової якості конституційного права на працю в Україні (частина перша статті 43 Конституції України) вказує на те, що в ньому йдеться не стільки про суб'єктивні претензії в рамках основного права, скільки про захисну функцію цього основного права від можливих ризиків на шляху економічної перебудови. Основне в конституційному праві на працю – його об'єктивно-правовий зміст, представлений конституційно визначеними умовами і гарантіями. Вони представлені майже вичерпно в наступних частинах цієї ж статті 43 Конституції України. Це:

а) конституційно визначені завдання та цілі держави з питань щодо здійснення гро-

<sup>1</sup> Частина третя статті 2 Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 / 36. «Международные акты о правах человека. Сборник документов». – Москва: Норма, 2000. – С. 45.

мадянами права на працю (створення умов для «повного» здійснення цих прав, гарантування рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізація програм професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб);

б) конституційна заборона використання примусової праці (з визначеними винятками);

в) конституційне підтвердження права кожного працюючого на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, «не нижчу від визначеної законом» (140 гр. на цей час);

г) конституційна заборона використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах;

д) гарантований захист працюючих від незаконного звільнення;

е) конституційно підтверджене право працюючих на своєчасне одержання винагороди за працю, яке захищається законом.

Отже, суть права на працю в Конституції України – це визнання приватної автономії на ринку праці як блага, що підлягає охороні. Ця автономія визнається в рамках обмежень, які її гарантують з позиції справедливих і безпечних умов праці. Тому своїм об'єктивно-правовим змістом конституційне право на працю звернене до завдань законодавства, зобов'язуючи відповідні органи влади прийняти належні правові заходи. До виключних повноважень Верховної Ради України віднесено прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України), визначення засад регулювання праці і зайнятості (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України). Кабінет Міністрів України є відповідальним за забезпечення проведення політики у сфері праці і зайнятості населення (пункт 3 статті 116 Конституції України). Президент України в межах своїх конституційних повноважень виступає гарантом прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102 Конституції України). Автономна Республіка Крим (АРК) розробляє, затверджує та реалізує програми АРК з питань соціально-економічного розвитку, бере участь у забезпеченні прав і свобод громадян (пункти 5, 7 частини першої статті 138 Конституції України). Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання (частина друга статті 143 Конституції України).

Оскільки конституційне право на працю – не свобода «від держави», як більшість конституційних прав, а скоріше свобода «через державу», то набуває великої актуальності питання про характер взаємозв'язку між основними соціальними правами і так званою звужувальною державою (the Diminishing State). Вивчаючи цю проблему, деякі конституціоналісти не без підстав доходять невтішного висновку: чим більше держава є звужувальною (обмеженою в своєму втручанні в ринкове господарство і організацію трудових відносин в ньому), тим меншою стає реалізація основних соціальних прав – «закон негативного зв'язку»<sup>1</sup>. Негативний вплив таких самообмежень держави особливо відчутний у приватному секторі економіки.

### 3. Юстиціабельність права

Юстиціабельність певного конституційного права чи свободи або їх окремих елементів – це юридична властивість з точки зору можливості оскарження їх порушення і розгляду в судовому чи в іншому (квазі-судовому) порядку. Не викликає сумнівів те, що основні соціальні права, серед них і право на працю, за певних умов є юстиціабельними. Такі умови залежать, головним чином, від чинників двох класів: характеру відповідних конституційних норм і обставин спірної справи. Відомою є істина, що ті правові норми, які містять досить лапідарні чи занадто загальні формулювання, – типове явище у випадку основних соціальних норм – є менш придатними до застосування в

<sup>1</sup> Brigit Toebes. The Diminishing State and Basic Social Rights. – Utrecht University, 1999. – P. 6.

судах, ніж ті, які містять дуже точні визначення. Вплетеність у реалізацію основних соціальних прав відверто програмних елементів (визначень завдань або цілей держави чи уряду) ускладнює проблему судового контролю цих елементів і вирішення самої справи.

Як свідчить досвід сучасної України, юстиціабельність основних соціальних прав як прав власне соціально-економічних, істотним чином залежить від загального стану економіки і наявних у державі ресурсів. Конституція України закріплює право на працю, але не всі громадяни мають можливість рівною мірою використати його. Особа, яка втратила роботу, в судовому порядку може оскаржити лише правомірність цієї втрати, не більше. Вона у цьому разі відповідно до статті 2 Кодексу законів про працю (КЗпП) України має право на матеріальну допомогу по безробіттю. Особливості надання такої допомоги, її розмір, а також обов'язки державних органів щодо надання допомоги у пошуках роботи передбачені Законом України «Про зайнятість населення». Згідно з чинним законодавством такими органами визнаються районні, міські та обласні центри зайнятості, проте матеріально вони можуть підтримати безробітного лише протягом першого року. Держава розробляє і затверджує програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів, проте розмір та можливості таких програм визначаються реальними можливостями їх фінансування з бюджету. Сучасний стан економіки не дозволяє багатьом працюючим отримувати заробітну плату, достатню для гідного життя та утримання сім'ї. Це саме стосується і розміру допомоги по безробіттю. Масового характеру набули порушення права на своєчасне одержання винагороди за працю.

Оскільки дія положень статті 43 Конституції України, які визначають право на працю як основне соціальне право людини і громадянина, умови та гарантії його застосування, піддана детальній конкретизації на рівні Кодексу законів про працю України та інших чинних законів України, ратифікованих або лише підписаних (наприклад Європейська Соціальна Хартія) міжнародних договорів, чинних конвенцій Міжнародної Організації Праці, до яких Україна приєдналась (зокрема № 79, 90, 100, 138), деяких нормативно-правових актів органів виконавчої влади, АРК та місцевого самоврядування, то практично всі спори щодо суб'єктивних трудових прав громадян вирішуються в загальному судовому порядку на рівні застосування положень КЗпП України чи іншого закону.

Далеко не всі конституційні спори у сфері праці, зокрема ті, які виникають навколо відповідності законів та інших нормативно-правових актів Конституції України, підсудні загальним судам. Суд не може, застосувавши Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закони та інші правові акти, перелічені в статті 150 Конституції, оскільки це віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду України. Однак на підставі статей 8, 124 і 144 Конституції України загальні суди мають право вирішувати цю категорію конституційних спорів у сфері праці щодо актів органів державної виконавчої влади та рішень органів місцевого самоврядування.

Положення Конституції України, зокрема й ті, які визначають право на працю як основне соціальне право (стаття 43), можуть застосовуватись загальними судами і в порядку тлумачення приписів чинного законодавства, що підлягає застосуванню.

Як випливає з вищевикладеного, основна робота у вирішенні конституційних спорів у сфері праці припадає на Конституційний Суд України. Приймаючи рішення та даючи висновки у справах щодо конституційності законів та інших правових актів, а також офіційного тлумачення Конституції та законів України в межах своїх повноважень відповідно до статті 150 Конституції, Конституційний Суд України вирішує чимало спірних питань застосування положень Конституції України, зокрема і положень статті 43 Конституції про право на працю, як у законодавчій діяльності держави, так і в процесі загального судочинства.

До цього часу Конституційний Суд України не мав можливості посісти свою чітку позицію щодо самого визначення права на працю як основного соціального права в Конституції України (визначення права на працю в частині першій статті 2 КЗпП України різко контрастує з конституційним визначенням цього права), проте в цілому ряді уже розглянутих ним справ окремі елементи цього конституційного права людини і громадянина зачіпалися.

Конституційний Суд України шляхом прийняття своїх рішень істотно розширив коло правових актів, скарги на які підвідомчі судам, включивши до цих актів і ті, що стосуються забезпечення обороноздатності держави, державної безпеки, зовнішньополітичної діяльності держави тощо, а також актів Вищої ради юстиції (червень 2002 року), чим посередньо зміцнив судовий захист трудових прав відповідних осіб. Визнавши неконституційними окремі положення Постанови Кабінету Міністрів України від 27 травня 1999 року № 1191, Конституційний Суд України вніс ясність щодо визначення стажу наукової роботи, знявши спори навколо змісту прав і свобод наукових та науково-педагогічних працівників<sup>1</sup>. В одному з останніх своїх рішень Конституційний Суд України визнав неконституційним положення Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», згідно з яким депутат не може бути звільнений з роботи чи займаної посади без попередньої згоди відповідної місцевої Ради.

Застосування міжнародного захисту права на працю, передбаченого в Конституції України, є проблематичним, оскільки Європейська Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року не знає такого права, а юрисдикція Страсбурзького Суду з прав людини суворо пов'язана цією Конвенцією.

Отже, підсумовуючи все вищезазначене, можна зробити висновок, що право на працю в Конституції України відтворює і закріплює свободу праці як засадничого принципу організації трудових відносин у соціально орієнтованому ринковому господарстві. В основі положень статті 43 Конституції України лежить визнання конституцієдавцем, в рамках визначених обмежень, приватної автономії на ринку праці, яка і є реальним благом, що охороняється в цих конституційних положеннях.

<sup>1</sup> Справа щодо стажу наукової роботи від 19 червня 2001 року.



## КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СВОЄЧАСНЕ ОДЕРЖАННЯ ВИНАГОРОДИ ЗА ПРАЦЮ

**В. Вознюк,**  
суддя Конституційного Суду України

1. Сутність конституційних гарантій передбачає юридично значущі та організаційно оформлені засоби реалізації приписів, вміщених у нормах Конституції України, і засоби їх досягнення, а також перенесення конституційних приписів, які регулюють можливості конституційних правовідносин, на реальну, фактичну поведінку суб'єктів.

Конституційні гарантії стосовно всієї системи права посідають особливе місце, оскільки вони найбільш вагомі, наповнені особливим змістом, внаслідок свого конституційного закріплення мають вищу юридичну силу. Виступаючи як керівні ідеї гарантування, вони потребують конкретизації в поточному законодавстві. Виконуючи роль юридичної бази, конституційні гарантії є одним з аспектів безпосередньої дії, а саме: впливу на рівень законодавчого гарантування, «підтягування» його до конституційно заданого рівня. Конституційні гарантії поширюються не тільки на правореалізацію, а й на правотворчість, активізуючи саму діяльність щодо встановлення гарантій. Будь-яка норма системи національного права виконує функціональне призначення, тому та чи інша правова норма має те або інше гарантующе значення, і в основу цього гарантування закладено конституційний «пласт» – конституційні гарантії.

Конституція України містить гарантії щодо реалізації конституційних прав і свобод громадян. Загальновідомо, що зміст конституційних гарантій визначають принципи, які є тим стрижнем, на якому будується все державно-правове гарантування.

Так, до гарантій конституційних прав людини можна віднести власне конституційні принципи (положення): принцип верховенства права – норми Конституції є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо гарантується на підставі Конституції України (стаття 8); чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства (стаття 9); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (стаття 22). Ці положення гарантують реалізацію громадянином свого конституційного права на своєчасне отримання заробітної плати шляхом використання всіх конституційних засобів правового захисту, в тому числі і в судовому порядку, а також звернення до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

2. Відповідно до частини першої статті 43 Конституції України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку він вільно погоджується. Закріплюючи це право, Конституція одночасно проголосила і право на винагороду за працю, на своєчасне її отримання та захист цього права законом (частина сьома статті 43).

У свою чергу, заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу (стаття 94 КЗпП).

Право на заробітну плату треба розуміти як право на державний захист від дій роботодавців в умовах недосконалої конкуренції на ринку праці. Користуючись кризовою ситуацією в різних галузях економіки, нерідко підприємці пропонують при укла-

денні трудових угод значно нижчі за державні ставки погодинної оплати праці та набагато більший її обсяг. Зниження рівня мінімальної оплати праці в сучасних умовах розвитку вітчизняного виробництва стримує формування цивілізованого ринку праці, робочої сили. Це є прямим порушенням положень статті 2 Конвенції 1970 року, відповідно до якої мінімальна заробітна плата має силу закону і не підлягає зниженню.

Самого конституційного закріплення права людини на своєчасне одержання винагороди за працю замало. Необхідно виробити такі юридичні засоби, які цілеспрямовано впливали б на умови правореалізації, юридично задавали б тон правореалізуючому процесу, виступаючи при цьому його надійною гарантією. Тому відправна точка відліку при розв'язанні проблеми конституційних гарантій оплати праці – це людина, яка є найвищою соціальною цінністю, її права і свободи, які визнаються і захищаються Конституцією України. За умов перехідної економіки держава повинна брати активну участь у регулюванні мінімального рівня зарплати на підприємствах та в установах різних форм власності.

Питання державного і договірної регулювання оплати праці, права працівників на її захист визначаються відповідним трудовим законодавством, зокрема законами України «Про оплату праці», «Про колективні договори і угоди» та КЗпП.

Стаття 2 Кодексу законів про працю України визначає право громадян України на працю як одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, що гарантується державою.

Відповідно до цих конституційних положень трудове законодавство передбачає строки виплати заробітної плати – не рідше як два рази на місяць через проміжок часу, що не перевищує 16 календарних днів (стаття 24 Закону України «Про оплату праці», стаття 115 КЗпП).

Як відомо, заробітна плата пов'язується із загальним станом економіки, умовами виробництва, які формують доходи зайнятого населення. Аналіз соціально-економічного розвитку України за останні роки свідчить, що заробітна плата втратила свою значущість для роботодавця. Його цікавить лише власний прибуток. Тому передбачене Конституцією України право на своєчасну винагороду за працю часто порушується як з певних об'єктивних, так і суб'єктивних причин – роботодавець ігнорує це конституційне право працівника. Заборгованість по заробітній платі є однією з найбільш гострих соціально-економічних проблем, яка виникла ще у 1992 році і надалі ускладнювалась та поглиблювалась. Несприятливе економічне і фінансове становище на більшості підприємств, в установах, організаціях, фактичне недодержання норм закону стосовно періодичності та термінів виплати зарплати призводить до порушення права щодо виплати заробітної плати, а це змушує людей звертатися за захистом до різних інституцій, зокрема до суду.

Конституція України гарантує, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (частина п'ята статті 55). Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності, пов'язаних з несвоєчасною виплатою заробітної плати.

Для реалізації права на своєчасне отримання зарплати існує система засобів цивільно-правового, адміністративно-правового та кримінально-правового характеру, яка гарантує захист прав і свобод у відносинах з державою, її органами, посадовими і службовими особами, з недержавними структурами та з роботодавцями.

Саме судова система України, до якої входять Конституційний Суд України і суди загальної юрисдикції, є одним з надійних механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина щодо можливості захистити їх через суд.

Своїм Рішенням від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 Конституційний Суд України

визнав ряд положень статті 248<sup>3</sup> Цивільного процесуального кодексу України, що стосувалися сфери управлінської діяльності, неконституційними, тому що вони обмежували конституційне право на судовий захист та звужували коло правовідносин, на які поширювалася юрисдикція судів. Тим самим Конституційний Суд України захистив конституційний принцип неприпустимості обмеження прав людини і громадянина.

Важливою конституційною гарантією є також право на правову допомогу. У передбачених законодавством випадках ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав (частина перша статті 59).

На жаль, сьогодні низький рівень правової обізнаності громадян не дозволяє їм повною мірою використати можливості щодо захисту прав і свобод і, зокрема, права на своєчасну оплату праці.

Звичайно, наведеним не обмежується діяльність Конституційного Суду України з питання, що розглядається. Незважаючи на відсутність інституту конституційної скарги в Україні, Конституційний Суд України як гарант верховенства Конституції України виступає також гарантом конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Важливою конституційною гарантією є закріплене в статті 56 Конституції України положення про відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

У зв'язку з порушенням права на своєчасне отримання винагороди за працю масового характеру набувають позови до судів загальної юрисдикції з метою виплати зароблених грошей. Судові рішення, проголошені іменем України, багатьма керівниками підприємств і організацій не виконуються. Так, громадянин Ковальов В. М. у грудні 2001 року звернувся до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з приводу невиконання з 1999 року судового рішення щодо стягнення з ВАТ «Полтавський домобудівельний комбінат» заборгованості по заробітній платі у розмірі 2558 грн. 73 коп. Рішення суду в добровільному порядку виконано не було. За повідомленням начальника Полтавського обласного управління юстиції господарським судом Полтавської області порушена справа про визнання неплатоспроможним ВАТ «Полтавський ДБК». Зазначене судове рішення з 1999 року залишається невиконаним.

Подолання цієї проблеми – нагальне питання. Насамперед необхідно посилити контроль за своєчасним виконанням рішень судів з боку виконавчих служб Міністерства юстиції України.

Наприклад, на виконанні відділу Державної виконавчої служби Торезького міського управління юстиції Донецької області перебуває 1020 виконавчих листів про стягнення заборгованості по заробітній платі з шахти «Прогрес» на загальну суму 2.745.800 грн. У Державній виконавчій службі Херсонського обласного управління юстиції станом на 1 січня 2002 року на виконанні перебував 14201 виконавчий документ на суму 17.883.854 грн.

3. Чинне законодавство України про працю, зокрема стаття 22 Закону України «Про оплату праці», встановлює гарантії щодо дотримання права на оплату праці, відповідно до якої суб'єкти організації оплати праці не мають права в односторонньому порядку приймати рішення з питань оплати праці, які погіршують умови, встановлені законодавством, угодами і колективними договорами.

У разі порушення термінів її виплати працівникові виплачується компенсація заробітної плати відповідно до індексу зростання цін на споживчі товари і тарифів на послуги.

Особливо поширеного характеру набуло явище несвоєчасної виплати заробітної плати працівникам небюджетної сфери (шахтарям, іншим робітникам). За безпідстав-

ну не виплату заробітної плати, стипендії або пенсії передбачена відповідальність відповідно до статті 175 Кримінального кодексу України.

Серед усіх цивільних справ, які перебувають у провадженні загальних судів, більшість становлять спори про оплату праці (30,1 відсотка загальної кількості справ, закінчених ухваленням рішення)<sup>1</sup>. Правозастосовна практика свідчить, що дедалі частіше ці спори розглядаються в судах у невідкладному порядку. При цьому ніякі заходи досудового розгляду не застосовуються. За 10 місяців минулого року з переданих до судів близько 4 тисяч позовів про не виплату заробітної плати розглянуто лише 2,5 тисячі.

На жаль, нерідко судові органи теж не реагують належним чином на подання Держінспекції праці стосовно керівників як центральних, так і регіональних органів виконавчої влади, що підписують контракти з керівниками, які допустили борги, і не домагаються, щоб вони реалізували державні кошти. Зберігається лояльне, інколи безвідповідальне ставлення до керівників, що припускають зростання заборгованості і не виконують графіків погашення боргів.

4. Серйозною проблемою є неузгодженість законів України, що ускладнює виконавче провадження. Так, відповідно до пункту 8.4 статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед боржником та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року № 2181-III податкова застава має пріоритет перед будь-якими правами інших застав, зокрема і щодо виплати заборгованості по зарплаті. Органи державної податкової інспекції не дають згоди відділам державної виконавчої служби на опис і арешт заставного майна, що унеможливорює стягнення заборгованості по заробітній платі. Виникає запитання: чи відповідає це конституційному принципу, що людина, її життя і здоров'я є найвищою соціальною цінністю? За повідомленням Херсонського обласного управління юстиції, на початку 2002 року у зв'язку з ненаданням згоди податківцями на стягнення заборгованості по зарплаті не виконано 6130 виконавчих документів щодо стягнення заборгованості по заробітній платі на суму 22.039.183 грн.

Відповідно до Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 21 листопада 2001 року № 2864-III встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави становить не менш як 25 відсотків. Мораторій встановлюється і на звернення стягнення на майно боржника за рішеннями загальних судів про виплату заборгованості по зарплаті, що також є причиною невиконання судового рішення. Так, за повідомленням Херсонського обласного управління юстиції на підставі цього Закону призупинено виконання судових рішень з 9341 виконавчого документа щодо стягнення заробітної плати на суму 9.091.815 грн.

Виникають також проблеми з ліквідаційними комісіями, що створюються в результаті прийняття господарським судом постанови про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури. Ліквідаційна комісія з дня свого призначення приймає до відання майно боржника, вживає заходів щодо забезпечення його збереження, реалізує майно банкрута для задоволення вимог, включених до реєстру вимог кредиторів, тощо. Тобто до ліквідаційної комісії переходять права керівника (органів управління) юридичної особи – банкрута. Складність полягає у відсутності будь-якого контролю за їх діяльністю з боку органу, що його створює. Законодавчо передбачена можливість оскаржити дії ліквідаційної процедури, однак цього недостатньо (діяльність ліквідаційних комісій регулюється Законом України від 14 травня 1992 року № 2343-XII у редакції від 10 січня 2002 року «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»).

<sup>1</sup> Нестеренко П. В. Особливості вирішення спорів про оплату праці // Розвиток української правової системи за роки незалежності. – Харків, 2001. – С. 96–97.



Безумовно, оплата праці потребує реформування шляхом впливу держави на процес її регулювання. Місцеві органи державної влади та самоврядування можуть суттєво впливати на своєчасність виплати заробітної плати. Перш за все треба посилити контроль на місцях, залучивши для цього надійні механізми для захисту права на оплату праці кожної людини. Необхідно реалізувати на практиці конституційні положення щодо формування місцевих бюджетів на нормативній основі зверху донизу, а також встановити регламент заздалегідь визначених взаємовідносин державного і місцевих бюджетів.

Це має здійснюватися шляхом активізації діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування як суб'єктів соціального партнерства під час укладення угод на державному, галузевому та регіональному рівнях, підвищення ефективності та дієвості контролю за дотриманням конституційних та інших норм і гарантій щодо оплати праці, зокрема щодо виконання взаємних зобов'язань колективних договорів та угод у забезпеченні їх своєчасної виплати, а також посилення відповідальності сторін за їх невиконання.

Нині важливим є те, щоб внесені до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України норми, якими передбачено посилення відповідальності роботодавців (підприємців усіх форм власності) за несвоєчасну виплату заробітної плати, діяли більш ефективно, сприяли створенню нових можливостей для державного впливу на розв'язання цієї актуальної соціальної проблеми.

5. Як відомо, продуктивність праці в усіх країнах завжди була і залишається основним компонентом економічного зростання. Останніми роками цей показник у нашій державі не завжди враховувався належним чином. Тому підвищення продуктивності праці має стати одним з основних напрямів економічної політики держави.

Продуктивна праця, її стимулювання передбачають чітку організацію виробничих і трудових процесів, ефективне нормування. Треба визнати, що стан справ з нормуванням праці на виробництві в нових економічних умовах є вкрай незадовільним. Оскільки в ринкових умовах нормування праці є прерогативою підприємств, то відповідальність мають взяти на себе роботодавці. Необхідно якнайшвидше розробити нормативне забезпечення підприємств з метою прийняття відповідних зобов'язань щодо поліпшення стану нормування праці у галузевих угодах, колективних договорах.

6. Держава повинна створювати умови для ефективної зайнятості населення, сприяти працевлаштуванню, підготовці й підвищенню трудової кваліфікації, а за необхідності – забезпечувати перепідготовку осіб, які стають безробітними.

Таким чином, держава не може звільнити себе від обов'язків вживати заходів щодо забезпечення оплати праці для кожного, хто хоче і може працювати. Важко сприймати, а ще більше – припускати таке вкрай негативне соціальне явище, як довготривала невиплата заробітної плати, що стало «хронічною хворобою» у суспільстві. Заробітна плата – це власність особи, якою вона має право володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд. Відповідно до статті 13 Закону України «Про власність» об'єктами права приватної власності є грошові кошти. Право приватної власності є непорушним (стаття 41 Конституції України).

Обов'язок держави – дбати про те, щоб кожен, хто шукає роботу, знаходив її і отримував за неї заробітну плату для підтримання гідного існування. Держава, у разі невиконання такого обов'язку, порушує не тільки моральний, а й конституційний обов'язок, оскільки права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави і вона відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3 Конституції України). Держава є сильною і авторитетною лише тоді, коли її народ здоровий і заможний.

**СОЦІАЛЬНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА  
ТА ЇХ ЗАХИСТ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

**М. Савенко,**  
суддя Конституційного Суду України

Конституція України встановлює значний перелік соціальних прав і свобод. Це – право на працю та належні, безпечні і здорові умови праці; на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом; на своєчасне одержання винагороди за працю (стаття 43); право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (стаття 44); право на відпочинок (стаття 45); право на соціальний захист; право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття незалежно від обставин, у зв'язку зі старістю та в інших випадках, передбачених законом (стаття 46); право на житло (стаття 47); право на достатній життєвий рівень як для себе, так і для своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; на отримання безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я; право на зайняття фізичною культурою та спортом; на санітарно-епідемічне благополуччя (стаття 49); право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (стаття 50); соціальних прав, що виникають зі шлюбних та сімейних відносин – право дітей на утримання батьками до їх повноліття, право непрацездатних батьків на піклування своїх повнолітніх дітей, право на утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (статті 51, 52).

Захист соціальних прав і свобод людини і громадянина конституційною юстицією здійснюється в межах її юрисдикції. Функція захисту соціальних прав і свобод влади майже всім органам конституційної юрисдикції.

Ефективність захисту цих прав і свобод, як і будь-яких інших, у конституційному судочинстві як процесуальній формі діяльності органу конституційної юрисдикції значною мірою залежить від обсягу повноважень конституційної юстиції, а також кола суб'єктів звернення та кола об'єктів судового конституційного контролю. Чим ширше коло повноважень, об'єктів і суб'єктів судового конституційного контролю, тим більшою є можливість захисту соціальних прав і свобод конституційною юстицією.

Безумовно, роль конституційної юстиції у захисті соціальних прав і свобод підвищується, коли до її повноважень віднесено розгляд конституційних скарг у різних формах, суб'єктами яких є громадяни.

В Україні громадяни, на жаль, не мають права звертатися до Конституційного Суду з питань конституційності нормативних правових актів, що обмежує можливості захисту їх прав і свобод національними правовими засобами. Захист соціальних прав і свобод у конституційному судочинстві в нашій державі здійснюється при розгляді справ щодо конституційності нормативних правових актів.

Як приклад хочу навести справу за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 56, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо конституційності положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України «Про державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів», під час розгляду якої у Конституційного Суду України виникло ряд проблем щодо пільг, компенсацій і гарантійних виплат. Зокрема: правова природа пільг – це право, гарантія чи привілей та чи можна на підставі конституційних норм визначити

їх межі; чи повинен суд враховувати фінансові можливості держави по забезпеченню соціальних прав, соціального захисту і якою мірою; межі законодавчого регулювання соціальних прав, чи можуть соціальні та інші встановлені законом виплати змінюватися чи скасовуватися, зокрема Законом «Про Державний бюджет України», питання рівності та справедливості; чи може суд оцінювати на відповідність Конституції закон, який вичерпав свою дію; межі соціальних прав людини, їх зміст та обсяг тощо?

У даній справі народні депутати України та Верховний Суд України оспорювали конституційність положень статей 58 і 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» у зв'язку з перевищенням Верховною Радою України своїх повноважень.

Статтею 58 Закону зупинено дію положень окремих законів у частині надання пільг, компенсацій і гарантій, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів, таких як: безкоштовний капітальний ремонт жилих приміщень громадян; надання бюджетних кредитів та позик; безплатні або пільгові встановлення телефону і користування ним, санаторно-курортне лікування, забезпечення автомобілями; звільнення або зменшення плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо особам, яким надані зазначені пільги; безкоштовний проїзд усіма видами пасажирського (міського) комунального та приміського транспорту, а статтею 60 – дію окремих положень Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» і Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

Крім того Верховний Суд України посилався на те, що стаття 58 Закону та положення Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів», конституційність якого він також оспорював, призвели до зупинення дії окремих положень статті 44 Закону України «Про статус суддів», що передбачає матеріальне і побутове забезпечення суддів.

Рішення у справі прийнято у березні 2002 року, тобто після закінчення дії оспорюваних положень Закону. До повноважень Конституційного Суду України віднесено перевірку на відповідність Конституції лише чинних нормативних правових актів. Враховуючи, що до цього Верховна Рада України Законом України «Про Державний бюджет України на 2000 рік» також зупиняла дію положень багатьох законів щодо пільг, гарантій та компенсацій, тобто встановилася певна тенденція у діяльності парламенту, а також актуальність спірного питання, яке зачіпає соціальні права багатьох громадян, від яких також надходили звернення, і те, що справа була розглянута у відкритому засіданні під час дії оспорюваних положень Закону, Конституційний Суд України правильно визначив питання підвідомчості цієї справи і завершив її розгляд прийняттям Рішення.

Визначення правової природи пільг, гарантій, компенсацій ускладнювалося як відсутністю глибоких теоретичних досліджень щодо них, особливо у галузі конституційного права, так і кола суб'єктів, на яких вони поширювалися, їх майнового стану, працездатних та непрацездатних, працюючих і непрацюючих, правових критеріїв їх встановлення тощо. Конституційний Суд України не став заглиблюватись у теоретичне дослідження цих правових понять, а визнав, що для осіб, пенсія та заробітна плата яких є значно нижчими від встановленого законом прожиткового мінімуму, пільги слугують певною соціальною допомогою, підтримкою, додатком до основних джерел існування і спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло, тобто є правом, встановленим статтею 48 Конституції України.

Стосовно пільг, гарантій та компенсацій для осіб, які перебувають на військовій чи іншій державній службі: працівників міліції, служби безпеки, прокуратури, охорони державного кордону, податкової міліції, державної охорони, департаменту з питань виконання покарань тощо, Суд визнав їх гарантіями та іншими засобами забезпечення



їх професійної діяльності та ефективного функціонування відповідних органів. При цьому Суд виходив з того, що професійна діяльність таких осіб пов'язана з екстремальними умовами праці, постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткими вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це має компенсуватися наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення їх добробуту як під час проходження служби, виконання роботи, так і після її закінчення.

Стосовно суддів у Рішенні зазначено, що статті 129 і 130 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями статей 11, 44 Закону України «Про статус суддів», які встановлюють гарантії незалежності суддів, включаючи заходи їх правового захисту, матеріального і побутового забезпечення, що не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами, створюють механізм захищеності судової влади. Зменшення видатків Державного бюджету на фінансування судів і суддів не забезпечує повного і незалежного здійснення правосуддя, нормального функціонування судової системи, що може загрожувати реалізації гарантованого Конституцією України права людини і громадянина на судовий захист. Норми про матеріальне і побутове забезпечення суддів, їх соціальний захист не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації.

Законом про Державний бюджет України відповідно до статті 28 Закону «Про бюджетну систему України» та Бюджетного кодексу України не може зупинятися дія чинних законів у частині встановлення ними пільг, компенсацій і гарантій.

Виходячи з цього Конституційний Суд України визнав неконституційними положення статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» щодо зупинення дії положень законодавчих актів у частині надання пільг, компенсацій і гарантій та статті 60 Закону в частині зупинення дії окремих положень Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Визнано також неконституційним пункт 1 статті 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів», яким зменшувалося матеріальне забезпечення суддів, встановлене статтею 44 Закону України «Про статус суддів».

Висновок Суду, що гарантії, пільги, компенсації є складовою конституційного соціального права на забезпечення достатнього життєвого рівня концептуально визначає їх місце і роль в інституті прав і свобод людини і громадянина і відповідає їх правовій природі і призначенню.

Йдеться не про будь-які гарантії, пільги, компенсації, а про правові, які встановлені законом чи іншим нормативним актом. Вони обумовлені конституційними правами і свободами, а саме – соціальними правами людини і громадянина, і є соціальним засобом, спрямованим на здійснення цих прав.

Під гарантіями соціальних прав необхідно розуміти умови, засоби, способи, які забезпечують реалізацію і охорону цих прав. Термін «гарантії» охоплює також пільги і компенсації, зумовлені реальним здійсненням соціальних прав.

Під пільгою треба розуміти правомірне полегшення у сфері соціальних прав, соціального положення певної особи, спрямоване на повніше задоволення нею своїх інтересів шляхом як надання додаткових, особливих прав, переваг, так і звільнення від певних обов'язків.

Характерними ознаками таких пільг є те, що вони супроводжуються більш повним задоволенням своїх інтересів відповідними особами, покращенням умов їх життєдіяльності. Метою пільг є: соціально захистити, поліпшити положення окремих громадян, перевести процес задоволення їх інтересів у більш сприятливий режим<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Проблемы теории государства и права. Под ред. М. Н. Марченко. – М. – 1999. – С. 357.



Гарантії, пільги і компенсації в галузі прав і свобод людини і громадянина є елементом правового статусу особи.

З наведених положень не випливає, що такі гарантії, пільги, компенсації мають поширюватися тільки на певні категорії осіб, які потребують соціального захисту, не мають достатнього рівня життя (пенсіонерів, непрацюючих тощо). Тобто вони спрямовані на створення певних можливостей для розвитку громадян, які знаходяться в нерівних умовах внаслідок біологічних і соціальних причин.

Встановлення гарантій, пільг, компенсацій, як правило, повинне здійснюватися з урахуванням інтересів суспільства. При цьому інтереси особи, соціальних груп, держави мають узгоджуватися.

Для певних категорій громадян гарантії, пільги, компенсації надаються у зв'язку з тим, що держава і суспільство в цілому зацікавлена в їх соціально корисній діяльності. Зокрема, до таких категорій громадян належать працівники, які забезпечують суверенітет і територіальну цілісність держави, її економічну та інформаційну безпеку, правовий порядок, тобто національну безпеку (військовослужбовці, працівники служби безпеки, міліції тощо).

Для них вони відіграють компенсаційну та стимулюючу роль з урахуванням специфіки здійснення ними своїх функцій і є складовою винагороди за працю, службу.

Проблема справедливості і рівності у наданні гарантій, пільг і компенсацій також виникла в процесі розгляду справи, однак, вона залишається не вирішеною. З одного боку, право на гарантії, пільги, компенсації призводить до певної нерівності в розподілі соціальних благ і до надання їх лише окремим категоріям громадян. З другого – воно спрямоване на вирівнювання до певних меж життєвого рівня окремих громадян. Щодо справедливості надання їх громадянам, які за станом здоров'я не в змозі забезпечити достатній життєвий рівень, сумнівів не виникає. Але чи буде справедливим надання їх тим, хто не бажає цього робити, не працює, за умови можливості держави забезпечити їх роботою або займається приватною підприємницькою діяльністю без сплати податків, не робить відрахувань у відповідні фонди соціального забезпечення?

Знову ж таки, чи буде справедливим надання гарантій, пільг, компенсацій громадянам певних категорій: учасникам війни, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, – лише з урахуванням їх життєвого рівня? Зовні воно виглядає справедливим, оскільки в такому разі підвищується життєвий рівень саме тих громадян, у яких він найнижчий. Але чи визнають це справедливим ті громадяни, які також брали участь у війні або постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, однак їм гарантії, пільги, компенсації не надаються?

Тому Конституційний Суд України став на позицію рівності прав певної соціальної групи на отримання гарантій, пільг, компенсацій незалежно від життєвого рівня окремих осіб у цій соціальній групі громадян.

Не став Суд враховувати і фінансові можливості держави, хоча за повідомленням Міністерства фінансів України для виплати існуючих 15 видів пільг необхідно було у 2001 році 29 мільярдів гривень або 54,8 відсотка доходної частини зведеного бюджету.

Особливістю соціальних прав і свобод є те, що вони встановлюються і розширюються з урахуванням економічних і фінансових можливостей держави.

Однак це не означає, що держава на свій розсуд може їх як встановлювати, так і скасовувати. Держава може встановлювати ті чи інші соціальні права і свободи, але не може їх переглядати у бік зменшення. Такі обмеження держави впливають з положень статті 22 Конституції України, відповідно до якої конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Зміст прав людини визначається як умови та засоби, що становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини –

це кількісні показники (множинність, величина, інтенсивність). Щодо соціальних прав і свобод, то звуження їх змісту визначається як зменшення їх змістових характеристик, можливостей людини, тобто їх сутності, тоді як звуження обсягу цих прав означає звуження сфери їх застосування, зменшення кількісної характеристики, тобто зменшення їх розміру, скажімо розміру гарантій пільг і компенсацій, які можна зменшити настільки, що номінально вони зберігатимуться, але їх кількісні показники, тобто розміри, стануть мізерними, суто символічними.

Однією з підстав, за якими Суд не врахував фінансових можливостей держави, можна вважати те, що спірні гарантії, пільги, компенсації були встановлені переважно у перші роки після проголошення незалежності України, коли відбувався спад економіки, тоді як на час розгляду справи вона знаходиться на підйомі.

Основним же аргументом стало те, що Україна є соціальною, правовою державою, а отже, вона не може скасовувати чи обмежувати раніше надані соціальні права і свободи. Це не означає, що держава не може змінювати форми реалізації соціальних прав і свобод, заміняти їх іншими виплатами, і над цим працюють відповідні органи державної влади.

Визнання держави соціальною і правовою не означає, що виключно вона повинна повністю забезпечити реалізацію соціальних прав і свобод. Активну участь у процесі їх здійснення мають брати самі громадяни. Тільки при поєднанні зусиль держави і громадянина можливе належне здійснення всіх соціальних прав і свобод.

Принцип соціальної, правової держави, як зазначає М.Хартвіг, не є основним правом, а ставить вимогу до державних органів, у тому числі до виконавчих і судових, керуватися соціальними та матеріальними інтересами окремої людини. З нього не випливає право особи на отримання від держави значних соціальних виплат.

Поряд із закріпленням в Основному Законі права на життя, гарантій людської гідності, вони в сукупності з названим вище принципом є виявом того, що держава має гарантувати кожній людині мінімум матеріального благополуччя для гідного життя<sup>1</sup>.

Термін «гідне життя» оціночний. Як визначити його матеріальні параметри?

Конституція України лише вказує, що пенсії та інші види соціальних виплат і допомоги, які є основним джерелом існування, повинні забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. Однак і цей мінімум вона не визначає, а дозволяє робити це законам.

Згідно із Законом України «Про прожитковий мінімум» прожитковий мінімум – це вартісна величина достатнього для нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особи. На 2001 рік прожитковий мінімум становив 311, 3 гривні.

Значна частина громадян України мала пенсії значно менші за цей прожитковий мінімум. Мінімальна заробітна плата також встановлена у розмірі, меншому за прожитковий мінімум. Саме громадянам, які соціально забезпечені нижче встановленого прожиткового мінімуму, переважно надавались гарантії, пільги та компенсації, і держава не могла зупиняти дію законів, що їх передбачали.

Не торкався Суд і принципів «набутих прав» і «права власності», які застосовує у своїй діяльності конституційна юстиція ФРН, Угорщини, Польщі.

При розгляді справ з питань, що зачіпають соціальні права і свободи у конституційному судочинстві, необхідно виходити з пріоритету цих прав і принципу визнання людини, її життя, здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю.

<sup>1</sup> М. Хартвіг. Защита прав человека в Федеративной Республике Германии / Защита прав человека в современном мире. Под ред. И.А.Ледях. – М, 1993. – С. 69.

## ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО

Голови Конституційного Суду України  
В. Скоморохи

*Шановні пані та панове!  
Шановні колеги!*

Ми заслухали цікаві та змістовні доповіді німецьких та українських фахівців у галузі конституційного права, обговорили їх через призму відповідних конституційних приписів і практики вирішення конкретних справ органами конституційної юрисдикції України та Федеративної Республіки Німеччини.

Спілкування в рамках цього зібрання, порівняльно-правовий аналіз положень конституцій обох держав, що визначають основні соціальні права людини і громадянина та державні гарантії їх реалізації, сприяли поглибленому розумінню нами (я маю на увазі, насамперед, українських учасників Колоквіуму) окреслених проблем та правових механізмів їх розв'язання в межах повноважень конституційного суду кожної держави.

Результати роботи Колоквіуму дають підстави сподіватися, що вони стануть, об'єктивно кажучи, ще однією сходинкою до вершин пізнання істини конституціоналізму, на яких його теорія і практика позначається як довершеністю, так і правовою гармонічністю.

За час спільної роботи ми мали можливість переконатися у надзвичайно високому професіоналізмі пана Вінфріда Хассемера – заступника Голови Федерального Конституційного Суду Німеччини, пана Бертольда Зоммера – судді Федерального Конституційного Суду Німеччини, пані Карін Грассхоф – судді Федерального Конституційного Суду Німеччини у відставці та інших правників Федеративної Республіки Німеччини.

Переконаний, що спілкування німецьких юристів із суддями Конституційного Суду України, а також з нашими провідними вченими в галузі конституційного права, справило позитивне враження.

Думки, висловлені на нашому зібранні, стануть у нагоді працівникам апарату Конституційного Суду України в роботі по забезпеченню діяльності Конституційного Суду України.

Сподіваюсь на продовження наших зустрічей в майбутньому.

Висловлюю вдячність Німецькому Фонду міжнародного правового співробітництва, його представникам, які тут присутні, за сприяння й підтримку в організації Колоквіуму та його проведенні.

Я вельми вдячний усім виступаючим з доповідями та співдоповідями і учасникам дискусій як з німецької, так і з української сторони.

Чимало зусиль для успішного проведення Колоквіуму доклали працівники апарату Конституційного Суду України і заслуговують подяки.

## З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

### ПРОБЛЕМИ ТВОРЕННЯ І ОБОРОНИ ФАКТИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ КОНСТИТУЦІЙ ЗА ДОБИ РЕВОЛЮЦІЙНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ (1917–1920 РОКИ)

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

*(Продовження)*

Лише в одній статті цього документа згадується про Главу держави, без санкції якого закон не набрав чинності. Але двічі не санкціонований і ухвалений парламентом втретє закон мав вступати в силу незалежно від позиції Глави держави, до компетенції якого, крім санкціонування законів, відносились репрезентація України, командування військом, зібрання і відкриття засідань парламенту чергових скликань, питання амністії, помилування, спадкоємства, а також «всі почотні права». На Главу держави покладались ще й обов'язки формування уряду, але структуру Кабінету та його чисельність визначав парламент. Міністри мали у парламенті право дорадчого голосу.

Вищий орган законодавчої влади призначав довічно і весь склад Генерального суду – єдиної касаційної інстанції для всіх судів. Судових рішень не міг змінити ніхто.

Останній проект, незважаючи на деякі вади юридично-технічного характеру, відповідав концепціям новітнього класичного конституціоналізму. Але підготовлений він був опонентом П.Скоропадського, оскільки політичні настрої гетьмана співпадали саме з положеннями, запозиченими з тексту проекту Основних законів Російської імперії, тобто з варіантами, проаналізованими вище.

Врешті-решт, творення «української дідичної класократичної трудової монархії» протягом 230 днів закінчилось крахом внаслідок збройної боротьби проти гетьманату українського народу, нищівної поразки Четверного союзу в першій світовій війні, рішучого наступу всіх опозиційних маріократії сил. У грудні 1918 року гетьманський режим упав під ударами збройних сил Директорії.

Юридична конституція третьої УНР і у матеріальному, і у формальному аспектах, як і за часів Центральної ради, була низкою некодифікованих писаних актів тимчасового характеру і, що особливо потребує врахування при дослідженні історії вітчизняної конституційної юстиції періоду 1917–1920 років, діяла поряд з фактичними конституціями великої кількості квазідержав, «бантустанів» численних батьків-отаманів, а також «партійними конституціями» і «доктринальними конституціями».

Стрижень такої юридичної конституції складала найважливіші декларації, декрети, звернення, накази, постанови, закони, тимчасові закони, оповіщення та деякі інші нормативні документи конституційної спрямованості, які видавались Директорією УНР у період з листопада 1918 року до листопада 1920 року, тобто під час її діяльності на території України, і зробили внесок у доктрину вітчизняного конституціоналізму



взагалі і еволюції концепцій конституційного контролю зокрема. Чимало з них, незважаючи на ту чи іншу назву документа, або прямо іменувались універсалами, або були схожі з універсалами Центральної ради, особливо з першим і другим. Тобто це були політико-юридичні акти, в яких відбивались найзагальніші наміри Директорії, що згодом реалізувались у конкретних законах і постановах Ради народних міністрів чи Кабінету міністрів УНР.

Обов'язковим предметом дослідження при аналізі еволюції вітчизняної доктрини конституційної юстиції у 1917–1920 роках має бути «Проект Конституції (Основних державних законів) Української Народної Республіки», розроблений згадуваним вище професором-правознавцем О. Ейхельманом. Йому належить вагомий внесок в історію вітчизняної конституційної юстиції. Він не випередив, але виклав у власному баченні (можливо, вже й під впливом Г. Кельзена) висловлені з цього приводу раніше ідеї І. Петрункевича та інших українських земців – конституціоналістів, М. Драгоманова, М. Лазаревського, окресливши у цьому проекті Основного закону концепцію його охорони від можливих порушень з боку органів державної влади. Його Федерально-державний суд – це, по суті, орган спеціального конституційного судочинства, тобто інституція, якої не знала Америка. В Європі досвід саксонського Державного суду в цьому напрямі було забуто, новаторських ідей І.Петрункевича межі XIX–XX століть – не помічено, а конституційні суди Австрії і Чехословаччини ще не приступали до роботи.

Взагалі проблема охорони Конституції, її неухильного дотримання, притягнення до відповідальності порушників Основного закону, тобто владних установ і найвищих посадових осіб – одна з центральних у цьому документі. Найвищий (верховний) політичний нагляд за законодавчою діяльністю Парламенту згідно з § 6 проекту належить «безперервно активній, зверхній владі, установчій владі» через референдум. Виключно народ може вносити зміни до Конституції. З ініціативою щодо цього виступає або третина повного складу однієї з палат Парламенту, або Федерально-державний голова, Федерально-державний уряд, Федерально-державний суд, або четверта частина земель, або два мільйони громадян. У разі внесення такої пропозиції вона розглядається на об'єднаному зібранні обох палат, яке кваліфікованою більшістю у дві третини голосів при наявності трьох четвертих від кількості депутатів вирішує питання про доцільність його внесення до порядку денного.

Якщо ухвала позитивна, створюється комісія з 24 осіб для підготовки в двомісячний термін висновку, який знову розглядається об'єднаним зібранням у вже зазначеному порядку. І лише після повторного позитивного голосування пропозиція виноситься на референдум громадян УНР. У випадку неприйняття ініціативи про зміни до Конституції у тримісячний строк скликається особливе Надзвичайне національне зібрання з подвійної кількості членів обох палат, які обираються у тому ж порядку, що й сам Парламент. Будь-яке рішення Надзвичайного зібрання, ухвалене абсолютною більшістю голосів, знову-таки виноситься на референдум. Негативний наслідок всенародного голосування відкладає питання про зміни чи доповнення на п'ять років. Скарги на порушення порядку референдуму розглядає Федерально-державний суд, рішення якого є остаточним.

У такий же спосіб розв'язується і проблема повного перегляду Конституції. У цьому випадку шляхом виборів створюється Особлива установча палата з рівного числа представників від громадян і парламентів земель, яка розробляє і ухвалює новий Основний закон більшістю у дві третини голосів при кворумі три п'ятих загальної кількості депутатів і передає ухвалу на той же референдум. Аналогічні правила діяли щодо конституцій земель.

Федерально-державний голова не був гарантом дотримання Конституції УНР – він мав керуватися її положеннями і законами як звичайний громадянин. У випадку пору-

шення Конституції Голова підлягав спеціально сформованому з цією метою суду Окремого державного трибуналу, що утворювався із списків обох палат Парламенту, Федерально-державного суду, Вищого касаційного суду, кожного з парламентів земель шляхом жеребкування. Міністри отримували конституційне право не виконувати розпорядження Голови, якщо вони суперечать Конституції або законам УНР. Члени уряду повинні були негайно доповісти про такий випадок Раді міністрів, а остання – інформувати про свою постанову щодо цього Голову. Якщо Федерально-державний Голова наполягав на виконанні розпорядження, уряд у тижневий термін звертався до Федерально-державного суду, але вказівку Голови не виконував. Рішення Суду було остаточним і оскарженню не підлягало.

Федерально-державний суд складався з обраних довічно членів, кількість яких проект не визначав. Половину складу Суду обирало об'єднане зібрання обох палат Парламенту з числа кандидатів, запропонованих парламентами земель. Дві шостих складу Суду обиралися за ініціативою самого Парламенту, одну шосту суддів призначав Федерально-державний Голова. Суддею могла стати особа, що мала вищу юридичну освіту і, як мінімум, шестирічний судовий стаж або ступінь доктора чи звання професора юридичних наук. Суддям і секретарю Суду заборонялося суміщення посади зі службою у будь-якій іншій державній, громадській або приватній установі. Голову і заступників Голови Суд обирав із свого складу на три роки. Виключно до його компетенції належало і встановлення порядку ведення справ.

Окрім того, до повноважень Федерально-державного суду належали: а) всі спори щодо застосування конституційних положень зацікавлених фізичних та юридичних осіб; б) тлумачення норм Конституції; в) розгляд дисциплінарних або карних справ щодо вчинків Голови, його заступників, суддів і секретарів Федерально-державного суду; г) розгляд справ, пов'язаних із злочинами проти зазначених у пункті «в» посадових осіб під час виконання ними службових обов'язків; д) вирішення спорів, що виникають в адміністративних інституціях, безпосередньо підлеглих федеральній владі, аж до дисциплінарних та кримінальних справ за службові злочини, вчинені співробітниками цих установ; е) розгляд справ, переданих Судові Парламентом, але виключно за попереднім погодженням із Судом; ж) розв'язання непорозумінь між землями УНР; з) вирішення питань щодо відповідності Конституції УНР ухвал Вищого касаційного суду УНР; і) визначення законності чи незаконності актів державної влади в окремих землях; к) скасування положень конституцій земель, які не відповідають Конституції УНР; л) призначення одного члена колегії Федерально-державного контролю.

Для розгляду дисциплінарних і карних справ, названих у пунктах «б», «г» і «д», у складі Федерально-державного суду створювалися спеціальні секції (відділи) з 7 суддів терміном на 5 років. Ухвали щодо них приймалися більшістю не менше, ніж 5 голосів. Присуди про звільнення з посад виконувалися негайно. Засуджені мали право протягом місяця апелювати до референдуму. Всі рішення Суду підлягали терміновому оприлюдненню у «Літописі Федерально-державного суду».

Щодо тлумачення Конституції УНР до Федерально-державного суду могли звернутися Земсько-державна палата, Федерально-державна рада, Федерально-державний голова, Рада міністрів, Федерально-державний контролер, а також законодавчі та вищі адміністративні чи судові установи земель. Оскаржувати ухвали Вищого касаційного суду УНР, окрім обох палат Парламенту, Федерально-державного Голови та Ради Міністрів, мали право «всі заінтересовані своїми правами у даному рішенні Вищого касаційного суду УНР особи та установи».

Надзвичайно цікавим для досвіду не лише вітчизняної, а й світової конституційної Юстиції є ще одне нововведення О. Ейхельмана. Йдеться про найгострішу і сьогоденні проблему «конституційності рішень конституційних судів». Федерально-державний Голова (власним рішенням), обидві палати Парламенту (більшістю у дві третини

голосів складу тієї чи іншої палати) або Рада міністрів (постановою, прийнятою двома третинами її членів) могли розпочати справу про порушення Основного закону УНР з боку Федерально-державного суду. Для цього скликалось Окреме з'єднане зібрання палат і членів Ради міністрів за участю Голови держави, яке й вирішувало питання про винесення того чи іншого проекту рішення на всенародне голосування.

Інших проблем конституційної юстиції О.Ейхельман не торкався. Щодо тлумачення законів, то це питання запропонованим проектом Конституції порушувалось, але теж не вирішувалося остаточно. Параграф 272 проголошував, що федеральними законами «користуються згідно висловленого у тексті закону точного його змісту. У випадках неясності, неповноти закону та суперечності його іншим законам, що мають чинність для даної справи, – логічне тлумачення не може відбутись в напрямі поширеного тлумачення закону. На випадок недостачі законодавчих постанов для розв'язання відповідної цивільно-правової справи, тлумачення законів по апеляції є обов'язковим». Конституція надавала Федеральному державному суду «право самого широкого, в необхідних випадках, тлумачення всіх підпадаючих його компетенції законів УНР». Але таке тлумачення, як і тлумачення за аналогією, тлумачення, здійснюване іншими судами, згідно з сенсом проекту О. Ейхельмана не носило характеру офіційного, адже його обов'язковість не поширювалася на вирішення інших, окрім даної, справ.

Проект Конституції УНР вимагав також, щоб будь-яке тлумачення законів було вмотивованим, а тлумачення з питань принципового характеру підлягали обов'язковому оприлюдненню для «загального відому в періодичному виданні з метою докладного освідомлення про застосовування закону».

Хоча проект професора О. Ейхельмана комісією А. Ніковського по виробленню Конституції УНР був відхилений майже без обговорення, чимало із сформульованих ним положень використовувалися Всеукраїнською національною радою при доопрацюванні «Основного державного закону Української Народної Республіки», який визнавався за основу, а також у чинних законах «Про тимчасове верховне управління і порядок законодавства в УНР» та «Про Державну народну раду УНР». З наукової точки зору проект є цінним як змістовна пам'ятка національної політико-правової думки взагалі і вітчизняної доктрини конституційної юстиції зокрема.

Стосовно юридичної конституції ЗУНР, то, як і в УНР, вона теж являла собою систему писаних некодифікованих тимчасових актів, тобто статуту, прокламації, декларації, відозви, закони та інші документи конституційної спрямованості, ухвалені наприкінці 1918 – першій половині 1919 років Українською національною радою (УНРадою) – конституантою частини українського народу, яка мешкала в Австро-Угорській монархії на цілісній етнографічній території.

Для дослідження історії вітчизняної конституційної юстиції неабияке значення має проект С. Дністрянського під назвою «Конституція Західно-Української Народної Республіки»<sup>1</sup>, розроблений ним наприкінці 1920 року. Найголовнішою визначальною рисою документа є, мабуть, найдетальніша юридична розробка взаємовідносин націй і народів у майбутній державі, що не має аналогів у світовому конституціоналізмі. Цій проблемі присвячується один з трьох розділів проекту «Право народів на самовизначення». Червоною ниткою проходить вона і через інші два розділи. Повним правом на самовизначення у межах ЗУНР С. Дністрянський наділяє лише український народ як носія територіального суверенітету, організованого на «простому принципі єдності» українців (§ 126). Всі найвищі особи в ЗУНР повинні були мати українську національність. Українська мова проголошувалась не державною, а «командною мовою в

<sup>1</sup> Див.: Усенко І. Б. Наукова спадщина академіка С. С. Дністрянського // Там само, с. 237–238. Рукопис проекту міститься у Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України (Ф. 4465, оп. 1, с. 474). Далі всі цитування подаються за цим рукописом.

армії та внутрішньою канцелярською цивільної служби» (§ 126). С. Дністрянський виходив із співвідношення національностей у ЗУНР 4:1:1, тобто 4 частки українців, 1 – поляків і ще 1 – німці, євреї та інші. Відповідно до цього співвідношення вибудовувався увесь державний механізм, склад вищих і місцевих органів влади, виборча система тощо. Український народ мав здійснювати національну владу, а інші народи визнавались «самостійним правовим суб'єктом» і отримували «право на національне управління відповідно до права українського народу на самовизначення» (§ 41). Асиміляція дозволялась. Приналежність до того чи іншого народу набувалась, як правило, від батьків і «впроваджувалась національними метриками» (§ 42).

З позицій природного праворозуміння у проекті проголошувались майже всі основні принципи, на яких засновувалась вже досить розвинена тоді світова конституційна юстиція: «ЗУНР є самостійна правова держава» (§ 1), «держава ґрунтується на праві», «правний лад в державі ґрунтується на людях і народах» (§ 2), «права людини і громадянина гарантують людині свободу, рівність, державний захист і піклування» (§ 5), «кожна людина від природи є вільною», «обмеження природної свободи заборонено» (§ 6), «усі громадяни рівні перед законом» (§ 25), «ніхто не може бути позбавлений своїх конституційних прав» (§ 26) тощо. Останні ретельно виписувались у документі і збагачувались С.Дністрянським такими оригінальними правами, як право громадянина «на збереження його національності і мови та піклування про них» (§ 14), право «на захист економічно слабких від економічно сильних» (§ 22) та інші. Для інституту конституційного контролю особливе значення мали приписи «немає виняткової юстиції для привілейованих» (§ 26), «кожен має право вимагати правового захисту держави» (§ 28), «приватна власність підпорядковується правовим обмеженням» (§ 24), «держава повинна служити всьому народу» (§ 40) тощо.

**Ю**ридично новим стосовно конституційної юстиції у проекті С. Дністрянського є те, що інститут конституційного контролю тут фактично ігнорує класичний поділ влади і засновується на єдності національної влади українського народу на своїй національній території, єдності, яка має на увазі лише розмежування функцій владування. Підкреслюється, що «Західна Україна є народною республікою» (§ 43), а «для утворення довготривалої народної влади у державі скликаються Установчі збори» (§ 44). Останні обираються на основі загального і прямого виборчого права при таємному голосуванні громадянами, які досягли 21 року, на виборчих округах, що співпадають за територією з судовими округами. Голосування «відбувається окремо за національностями» серед українців, поляків, євреїв, німців і румун (§ 46) з дотриманням зазначеного вище співвідношення 4:1:1.

Водночас з депутатами Установчих зборів обирається і перший президент ЗУНР з числа українців віком понад 35 років. В останньому випадку розмежування виборців за національними ознаками не проводиться. Президент скликає Установчі збори для затвердження конституції ЗУНР, встановлення адміністративно-територіального устрою, поділу населення на громади, ухвалення законів про вибори до Народної палати, органів повітового, окружного та громадського управління і самоуправління, а також про земельну реформу. Сесія Установчих зборів мала тривати постійно до двох років, протягом яких Збори виконували «верховні наглядові повноваження, делеговані народом» (§ 51), тобто роль органу найвищого політичного конституційного контролю, особливо за «утворенням конституційного уряду» і «проведенням найважливіших заходів щодо утворення і функціонування загального апарату управління» (§ 51). Після розпуску Установчих зборів президент зобов'язаний був призначити вибори до Народної палати і водночас нові президентські вибори.

Обрана Народна палата ставала найвищим, але не єдиним охоронцем конституції. Взагалі систему політичного конституційного контролю, вибудовану в проекті, можна вважати найсуттєвішим внеском С. Дністрянського у вітчизняну доктрину консти-



туційної юстиції. Народна палата здійснювала законодавчу владу на рівні всієї держави, але закони могли ухвалюватися не тільки цим, а й іншими представницькими органами. Конституція визначала закони як «встановлені державою принципи соціального життя, незалежно від того, чи стосується це відносин людей між собою, чи відносин людей до держави або навпаки» (§ 54) і виписувала їх досить чітку ієрархію, без якої запровадження будь-якої форми конституційної юстиції було б проблематичним.

На верхівці цієї ієрархії перебували конституційні закони, під якими С. Дністрянський розумів норми самої конституції. Далі йшли основні закони, що не могли суперечити законам конституційним, але «застосовували загальні норми конституції у особливих визначеннях закону» (§ 54). До них відносились акти про вибори президента, до Народної палати та інших загальнодержавних і місцевих органів, про основні права громадян, про промульгацію законів, про організацію і діяльність органів державної влади, зокрема про Державний судовий трибунал, Загальну народну раду, Народні збори, Народні комори, про відповідальність держави за шкоду, заподіяну судами, про правові відносини державних службовців і держави, про «використання рідної мови на службі чи перед судом» тощо. На наступному щабелі перебували «просто закони, що стосуються усіх інших сфер законодавства» (§ 54), які мали відповідати як основним, так і конституційним актам. Далі С. Дністрянський розташовував закони «обмеженої законодавчої влади у повітах і округах» (§ 53), що ні за яких умов не могли суперечити ані конституційним, ані основним, ані «просто законам». Місце в ієрархії нормативних актів розпоряджень президента чітко не визначалось, але за загальним змістом проекту їх теж треба розташувати після конституційних, основних і «просто законів», яким ці розпорядження не могли суперечити. Останнє стосується і управлінських рішень Державної ради, місцевих адміністрацій, у підсистемі яких теж створювалась відповідна ієрархія.

Звичайно, на верхівці піраміди охорони конституції ЗУНР все ж залишались Установчі збори, які, власне, її ухвалювали. Надалі конституційні закони, тобто зміни і доповнення до конституції чи її перегляд, могла здійснювати виключно Загальна народна рада, яка, виходячи з того ж принципу національного представництва 4:1:1, наполовину складалась із делегованих членів Народної палати і наполовину – з репрезентантів округів, Народних палат і Загальних народних зборів. Пропозиції щодо змін чи перегляду конституції вносились за рішеннями Народної палати або Загальних народних зборів і ухвалювались Загальною народною радою більшістю у дві третини голосів при наявності на зібранні двох третин її членів.

У складі Народної палати досить сильні повноваження попереднього політичного конституційного контролю зосереджувались у легіслативній комісії. Суб'єкти законодавчої ініціативи (а ними були Прибічна рада, Державна рада, її колегії, Голова державної юстиції, Народні комори та комісії Народних зборів) мали подавати законопроекти до легіслативної комісії для їх ретельної перевірки на предмет відповідності конституції чи конституції і основним законам, і тільки після позитивного висновку цієї комісії вони розглядались Народною палатою. Наступний політичний конституційний контроль здійснювався легіслативною комісією за нормативно-правовими актами виконавчої влади (§ 57). Останні протягом 60 днів після їх видання могли бути визнані комісією такими, що суперечать конституції чи законам ЗУНР, і тоді вони втрачали чинність.

Народна палата у цілому здійснювала верховний політичний нагляд не тільки за управлінням, а й за правосуддям (§ 57). Лише вона після розпуску Установчих зборів могла ухвалювати основні закони, змінювати або скасовувати у разі загрози конституційному ладу розпорядження президента ЗУНР, висувати політичне зви-

нування проти нього, членів Прибічної ради, Державної ради та Голови державної юстиції, оголошувати імпичмент президенту. Певні повноваження політичного конституційного контролю покладались на всі три національні курії Народної палати та її комісії і комітети. Контроль з боку національних курій міг бути як попереднім, так і наступним. Зокрема, протягом 10 днів після набрання законом чинності курія мала право заявити протест з приводу порушення цим законом національних прав окремого народу, який розглядався або Державним судом, або Загальними народними зборами (§ 73).

Деякі функції політичного конституційного нагляду покладались на Загальні народні збори, які «для безпосереднього виявлення волі народу» (§ 80) скликались президентом ЗУНР щороку 20 січня з метою «критичної оцінки законодавства і адміністрації» (§ 81). Збори могли подавати скарги, висловлювати побажання і приймати рішення стосовно правового порядку, вимагати від уряду суворого дотримання конституції, основних і «просто законів», ініціювати розроблення та ухвалення нових законів. Щодо останнього Збори обирали законодавчу комісію, яка й готувала відповідний проект, координуючи свою діяльність з легіслативною комісією Народної палати, колегіями Державної ради, народними коморами. Якщо з боку останніх до законопроекту не було зауважень, то подальшу його долю (прийняття або відхилення) вирішували самі Загальні народні збори. У випадку заперечень законопроект передавався на розгляд Народній палаті. Окрім того, Збори, які могли бути не тільки черговими, а й позачерговими, обирали членів Державного судового трибуналу, затверджували на посадах окремих державних діячів, обговорювали проблеми у національних відділах чи групах, кількісне співвідношення між якими теж виходило з принципу 4:1:1.

До системи політичного конституційного контролю конституція відносила і Народні комори, тобто «виборні органи важливих соціальних груп» (§ 86), які були наділені повноваженнями брати участь у спеціальних, професійних заходах уряду, в розробці та здійсненні спеціалізованих програм в окремих галузях господарства, соціального та культурного розвитку, давати експертні висновки на проекти відповідних рішень і пропозицій за запитами Народної палати, Народної ради, Народних зборів та уряду, шляхом внесення пропозицій прямо впливати на призначення державних службовців. Народні комори утворювалися за рішенням Президента, погодженим з Державною радою, і поділялися на національні секції за принципом 4:1:1. Пропозиції та висновки Народних комор були обов'язковими для розгляду Народною палатою чи її комісіями та урядом ЗУНР.

**В**ажливою ланкою системи політичного конституційного контролю був президент ЗУНР. Він мав право опротестувати будь-який закон, ухвалений Народною палатою, з приводу його невідповідності конституції протягом 10 днів після його прийняття. Такий протест мав офіційно оприлюднюватися, але його прийняття чи відхилення належало до повноважень виключно Загальних народних зборів, які мали скликатися Президентом не раніше 45 днів після ухвалення оспорюваного закону (§ 74). Збори могли погодитись або з рішенням Народної палати, або задовольнити протест Президента. У першому випадку закон набирив чинності після його оприлюднення, у другому – відхилився, і Народна палата не могла розглядати його повторно протягом поточного сесійного періоду, а за наявності істотних поправок – впродовж двох років.

У разі відхилення Народною палатою законопроекту, поданого Прибічною радою, Державною радою або Головою державної юстиції, Президент у порядку здійснення політичного конституційного контролю мав право у двомісячний термін опротестувати таке рішення і передати законопроект на розгляд тих же Загальних народних зборів. Якщо ж після задоволення протесту Зборами проект знову відхилився Народною

палатою, Президент міг скликати ще одні Загальні народні збори, рішення яких щодо прийняття чи відхилення даного проекту законом було вже остаточним.

Політичний контроль за дотриманням конституції, який покладался на Президента, включав і його право розпустити Народну палату. Але при цьому разом з новими виборами до Народної палати призначались і нові президентські вибори (§ 75). У випадку висунення проти Президента політичного звинувачення чи проголошення імпічменту (це рішення могло бути ухваленим не менш як двома третинами голосів депутатів Народної палати) Загальну народну раду скликав уже не Президент, а Голова Народної палати. Рішення Ради про усунення Президента потребувало більшості у дві третини голосів.

Контроль за відповідністю конституції, основним та «просто законам» розпоряджень уряду, який і очолював сам Президент (§ 96), засновувався на положенні § 93 проекту С. Дністрянського про те, що «розпорядження не можуть змінювати ні конституційних, ні основних законів, але вони можуть встановлювати нові види податків або покарань». Щодо контрольних повноважень Президента, то тут уже поєднувались і політичні, і адміністративні його функції. Вирішальний голос він мав у Прибійній раді, де був Головою і трьох з 6 членів якої призначав особисто. Лише з волі Президента могли отримати або втратити посаду і члени Державної ради, яка, за конституцією, була «верховним центральним органом внутрішнього управління» (§ 105), і голова Державної ради.

Певні дорадчі функції у системі політичної охорони конституції виконували 6 членів Прибійної ради, 4 з яких були українцями, 1 – поляком і 1 – представником інших національностей. Всі разом вони визнавалися «верховним органом з питань безпеки та оборони» (§ 102), а три члени, призначені трьома національними куріями Народної палати утворювали ще й Комітет з національних питань, який ніби ставав проміжною ланкою з цих проблем між Народною палатою і Президентом, перебуваючи у подвійному підпорядкуванні. Державна рада складалася теж із 6 членів (4:1:1), які керували шістьма департаментами (внутрішніх справ, фінансів, культури і навчання, сільського та лісового господарства, торгівлі та промислів, транспорту). У питаннях конституційного контролю, з одного боку, вона була політичною протигагою Президенту (його розпорядження з питань внутрішнього управління набирали чинності виключно за умов згоди та підписів членів Державної ради), а з другого – здійснювала прямий адміністративний конституційний контроль за місцевим управлінням та опосередкований адміністративний конституційний контроль за актами місцевого представництва. В останньому випадку долю таких актів вирішував Державний суд за поданням Державної ради. Розпорядження органів місцевого управління, «які суперечать законам або виконавчим розпорядженням центральних органів влади», Державна рада скасовувала сама (§ 105). Певні контрольні функції покладалися на колегії при департаментах, половина зі складу яких призначалася з апарату Державної ради, а друга – обиралася Народною палатою за поданням Народних комор.

На місцях адміністративний конституційний контроль зосереджувався у руках окружних та повітових адміністрацій на чолі з обраними окружними чи повітовими народними зборами державними урядниками, які «представляли загальнодержавний інтерес» (§ 112). Конституція містила припис: «Нагляд держави за місцевим управлінням обмежується колом загальнодержавних завдань... Місцеві органи влади вищого рівня мають право контролювати органи влади нижчого рівня, які їм підпорядковані, не враховуючи контроль окружних заступництв за використанням майна повітів і громад» (§ 115). До сфери повноважень окружних заступництв § 89 проекту відносив «контроль тих питань, які вимагають єдиної організації у межах округу, але не визначені загальнодержавними законами», а коло контрольних повноважень повітових за-



ступництв співпадало з колом повноважень окружних, але з обмеженнями щодо потреб повіту (§ 90).

Не оминав С. Дністрянський і проблем судового конституційного контролю. Але чіткого розмежування повноважень законодавців, органів внутрішнього державного управління та суду в проекті не було, у зв'язку з чим у конституції мали місце очевидні суперечності. З одного боку, судді проголошувалися самостійними та незалежними (§ 118), юстиція – відокремленою від управління (§ 105), а з другого – Народній палаті надавалося право здійснення верховного нагляду за правосуддям (§ 57), Президенту – право верховного керівництва правосуддям (§ 99), а Голова державної юстиції, який стояв на чолі органів судової влади (§ 120), вважався заступником Президента (§ 117), призначався і звільнявся з посади Президентом (§ 120). Водночас Голова державної юстиції не міг бути незалежним і від Народної палати, оскільки за посадою очолював її легіслативну комісію, тобто найважливіший орган попереднього політичного конституційного контролю.

**В**ерховне правосуддя проект конституції покладав на Державний судовий трибунал (§ 123) з 12 осіб, яким виповнилось 40 років і які не були членами Народної палати, Прибічної ради, Державної ради або Головою державної юстиції. Шість членів Державного судового трибуналу обирали Загальні народні збори, ще шістьох з числа суддів чи «юристів вільної професії» призначав на посаду Президент за поданням Голови державної юстиції. На підставі § 124 Державний судовий трибунал мав перевіряти чинність законів на предмет дотримання ними конституційних норм і наділявся повноваженнями скасовувати закон або розпорядження, які суперечать конституції або чинним законам. Суб'єктами права звернення до Трибуналу були національні курії Народної палати, які мали вносити відповідне клопотання протягом 10 днів після прийняття закону щодо порушення національних прав окремого народу чи будь-якого порушення гарантованих конституцією прав, а також Загальні народні збори – у разі виникнення заперечень проти відповідного законопроекту (§ 73, 84, 124). До повноважень Трибуналу належало і розв'язання конфліктів між різними представницькими органами, між адміністративними органами, з приводу невиконання депутатом Народної палати своїх обов'язків, політичних звинувачень Народної палати на адресу Президента, членів Прибічної ради, членів Державної ради, Голови державної юстиції (§ 58, 60, 101, 104, 110, 120, 124), а також у разі заяви Народної палати про усунення з поста Президента ЗУНР (§ 79, 101).

У проекті конституції йдеться про безстроковість обіймання суддями посад, про гарантії від їх свавільного звільнення чи переведення на іншу посаду, про утворення особливих мирових судів, судів шеффенів, судів присяжних, особливих адміністративних судів. Але повноваження їх у галузі контролю за конституційністю законів чи розпоряджень уряду не визначаються.

До органів квазісудового конституційного контролю, за С. Дністрянським, можна віднести спеціальний особливий суд для перевірки правильності виборів (§ 62). До його складу входили 3 депутати Народної палати і 3 судді Державного суду (саме так у багатьох статтях проекту йменується Державний судовий трибунал), з яких один є Головою Державного суду або його заступником, а також головує на засіданнях суду з питань виборів.

Та на час підготовки проаналізованого проекту і ЗУНР, і УНР припинили існування. З цих причин він вже не міг вплинути на процеси революційного конституціоналізму 1917–1920 років і не був навіть опублікованим. Але до скарбниці вітчизняної конституційної юстиції варіант «Конституції ЗУНР», написаний одним з найвидатніших українських правознавців, має увійти як документальне джерело юридичної думки, головними визначальними рисами якого стали: а) найретельніша правова схема (що, мабуть, не знає аналогів у світовій історії) політичного конституційного кон-



тролю; б) майстерне використання моделі американської судової конституційної юстиції, пристосоване до західноукраїнської дійсності; в) побудова можливих систем ефективної охорони конституції в умовах існування суто національної держави; г) спроба запровадження і політичного, і адміністративного, і судового, і квазісудового конституційного нагляду фактично без формального поділу влади, а тільки за розмежування її функцій; д) прагнення довести можливість уконституціювання дієвої системи забезпечення відповідності законів та інших нормативних актів в умовах суто парламентської республіки тощо.

Відаючи належне видатному українському юристу, треба спростувати деякі непрофесійні твердження окремих сучасних правознавців щодо С. Дністрянського, які вносять плутанину чи навіть спотворюють історію вітчизняної конституційної юстиції довільними «білянауковими плітками». Стосується це, на жаль, і таких авторитетних видань, як найновіша «Юридична енциклопедія». «Пропозиція створити судовий орган конституційної юрисдикції як складову державного механізму України, – пишуть автори статті «Конституційний Суд України», – вперше у вітчизняній науці була сформульована свого часу видатним правознавцем С. Дністрянським у його проєкті конституції ЗУНР 1920»<sup>1</sup>. Такі і подальші міркування авторів цієї статті, що подібних пропозицій не містив жоден з інших актів цієї доби, свідчать, що вони не лише не тримали в руках проєктів конституцій самого С. Дністрянського, а й не обтяжували себе читанням документів О. Ейхельмана, який у 1920 році чітко виписав модель спеціальної судової конституційної юстиції для УНР.

**Щ**е одним різновидом юридичних конституцій періоду революційного конституціоналізму були радянські конституції. Аналізуючи перші з них, треба мати на увазі, що теоретики і практики КП(б)У або РКП(б), дотримуючись принципів єдності державної влади, демократичного централізму у поділі лише владно-управлінських функцій, гасла «Вся влада Радам!», відкидали вже відомі постулати і класичного (реального, договірного), і уявного (оманливого, дуалістичного) конституціоналізму як буржуазні вигадки. У зв'язку з цим фактичні та юридичні радянські конституції зосереджували всі найвищі законодавчі, виконавчі, судові та контрольні повноваження у центрі, а управління на місцях – у руках Рад робітничих, селянських та червоноармійських (солдатських) депутатів.

Як і конституційні проєкти Центральної Ради чи гетьмана П. Скоропадського, побудована на марксистсько-ленінських світоглядних основах перша Конституція УСРР 1919 року мало приділяла уваги проблемам охорони Основного Закону від можливих порушень, а щодо питань конституційного контролю, конституційного нагляду, то на них у тексті не було жодного натяку. Практично не зачіпалися у Конституції проблеми суду та судочинства. Єдиним засобом охорони Основного Закону можна вважати положення статті 10, яка відносила питання затвердження, зміни та доповнення до Конституції до виключної компетенції Всеукраїнського з'їзду Рад.

Зміни та доповнення до Конституції 1919 року вносилися з'їздами Рад дуже рідко: центральні органи влади, керуючись принципами революційної доцільності, тобто практики державного будівництва, просто не дотримувалися окремих її положень. Вже у березні 1919 року ВУЦВК Рад обрав Президію у складі 5 осіб, яка Конституцією не передбачалася. А між тим, ця Президія, зосередивши у своїх руках теж не сформульовані у Конституції величезні повноваження, змогла досить швидко підім'яти під себе і уряд, і ВУЦВК Рад в цілому, і, навіть з'їзд Рад. З квітня 1919 року Президія почала видавати власні декрети, що явно суперечило Конституції. Більшість з них навіть не затверджувалися ВУЦВК Рад. З липня 1919 року, теж без відповідних змін до Конституції, Рада вже затверджувала рішення Раднаркому, здійснювала кон-

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія. Т. 3. – К., 2001. – С. 282.

троль за діяльністю уряду, окремих наркоматів, Верховного ревтрибуналу, скасовувала акти ревкомів та інших місцевих органів влади, перебрала на себе функції помилування тощо. Постанови Президії ВУЦВК з різних питань, очевидно, суперечили Конституції, і навіть зміни та доповнення до останньої фактично вносились її рішеннями. Можна навести й інші неспростовані факти прямого ігнорування Конституції УСРР 1919 року. Починаючи з грудня 1922 року Основний Закон УСРР фактично був витіснений з правової ариени Договором про утворення СРСР, а з січня 1924 року – Конституцією СРСР. Лише у травні 1925 року IX Всеукраїнський з'їзд Рад офіційно вніс значні зміни до Конституції 1919 року, тобто затвердив, по суті, нову її редакцію.

**П**ерша в історії України формально діюча кодифікована постійно писана юридична конституція як найголовніша ознака радянської державності тяжко піддається аналізу з позицій класичного світового конституціоналізму і за змістом, і за формою. Головною причиною цього є її декларативний характер. Можна навіть не враховувати ігнорування Конституцією 1919 року принципів поділу влади, зверхності особи над державою, непорушності та невідчужуваності прав і свобод людини та інших ознак класичних на той час основних законів і вважати її конституцією у радянському розумінні сутності цього документа.

Але й без цього вона, збагачуючись начебто деякими рисами конституції у матеріальному сенсі, втрачала їх у формальному розумінні, оскільки на практиці не набувала найвищої юридичної сили стосовно всіх інших нормативних актів. Абсолютно не захищена жодним юридичним механізмом (чого не можна сказати про могутню «ідеологічну охорону»), Конституція 1919 року не підпадає під традиційне визначення у діхтомії «гнучка – жорстка». Штучно її можна назвати «супергнучкою» у зв'язку з тим, що проігнорувати те чи інше конституційне положення, відступити від нього або докорінно його змінити міг, у будь-який час, фактично, будь-який орган: і ВУЦВК, і її Президія, і РНК, і Всеукрревком, і місцевий ревком чи комнезам, не говорячи вже про ВУЧК, ЦК КП(б)У, Всеросійську ЧК, ВЦВК, Раднарком РСФРР або ЦК РКП(б). Досить швидко втратила Конституція 1919 року і характер кодифікованого, єдиного писаного документа, і ознаки постійного акта з причини появи вже у 1919–1920 роках низки декретів, постанов, маніфестів, положень, інструкцій, договорів і навіть законів, які за юридичною силою не поступалися конституційним нормам, регулювали суспільні відносини поряд з ними, і тим самим перша радянська юридична конституція УСРР знову ставала некодифікованою і тимчасовою.

Роль Конституції УСРР 1919 року в еволюції вітчизняної доктрини конституційної юстиції та її значення для народження радянської моделі охорони конституції не можна проаналізувати у відриві від загальної філософії та практики радянського конституціоналізму революційного періоду, що розглядається, взагалі, і доктрин, на яких народилася піонерська Конституція РСФРР 1918 року, зокрема. Теоретичні основи такого типу праворозуміння були проаналізовані вище. Ці самі принципи (диктатура пролетаріату, право як відносна, а не абсолютна цінність, право як інструмент класової боротьби, пріоритет політики над правом, заперечення права взагалі чи його визнання як суто класового і тимчасового явища, єдність і неподільність влади, зверхність держави над особою тощо) закладались і до фундаменту радянського конституціоналізму.

Як результат Конституція РСФРР 1918 року, яка була взірцем для Конституції УСРР 1919 року, перетворювалась, за суттю, не на юридичний, а на політичний акт, насичений політичними деклараціями. Іншими словами, ці документи ставали лише засобами для досягнення виключно політико-ідеологічної мети, а не власне метою, тобто юридичною конструкцією. «Партійна конституція» РКП(б), тобто її програма, реально стояла незрівняно вище всіх радянських конституцій 1918–1920 років разом

взятих, а самі ці конституції перетворювалися на суто допоміжні пропагандистські засоби цієї партії, до складу якої входила і КП(б)У. Тому зовсім не дивно, що авторами «типової» радянської конституції того часу стали не юристи, а професійні політики та ідеологи – Й. Сталін, М. Бухарін, Я. Свердлов, Ю. Стеклов та інші.

З цих же причин ідеологічний контроль за дотриманням радянських конституцій відразу зайняв пріоритетне місце та затьмарив відомі вже форми політичного, адміністративного, судового й квазісудового конституційного нагляду в усіх радянських республіках. Стосовно ж УСРР, то тут КП(б)У під суворим контролем ЦК РКП(б) не тільки фактично ставала найвищим органом у системі конституційної юстиції, а й, розчинившись у представницьких, виконавчих, розпорядчих, судових державних інституціях, перебрала їх функції на себе. Невипадково більшовицькі лідери виявляли неповагу, а то й ворожість, до «усіякої юридиктики», і відкидали поняття «правова держава», «громадянське суспільство», «обмеження влади правом», «природне право», «поділ влади», «парламентаризм» та інші категорії, що склали вже тоді фундамент класичної юриспруденції взагалі і світової доктрини конституційної юстиції зокрема.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Назву статей О. Мироненка, вміщених у «Віснику Конституційного Суду України» № 3, с. 81 та № 4, с. 59, треба читати – «Проблеми творення і оборони фактичних і юридичних конституцій за доби революційного конституціоналізму».





Над випуском працювали:

**Галина Сурначова**

**Олена Пазенко**

**Любов Лавриненко**

**Луїза Ляшко**

**Святослав Каравасв**

**Вікторія Зарецька**

**Михайло Черненко**

Здано до складання 20.10.2002. Підписано до друку 17.12.2002.

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

Обл.-вид. арк. 8,27. Умовн. друк. арк. 8,45. Наклад 1300 прим.

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

Зам. № 2-3404