

# ВІСНИК

## КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне  
періодичне видання

**Виходить шість разів на рік**

**Засноване**  
19 лютого 1997 року

**Свідоцтво**  
про державну реєстрацію  
Серія КБ № 2444

**Засновник:**  
Конституційний Суд України

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

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

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

**Редакційна рада:**

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

Відповідальний секретар —  
**Г. Сурначова**

Тел. 238-11-54  
238-11-55

# 2'2003

© Конституційний Суд України, 2003

**У НОМЕРІ**

**АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) . . . . . 4

**Окрема думка судді Конституційного Суду України  
Савенка М.Д.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) . . . . . 8

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) . . . . . 16

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) . . . . . 21

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Валерія Анатолійовича про офіційне тлумачення положення частини першої статті 7 Цивільного кодексу Української РСР (справа про поширення відомостей) . . . . . 27

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (справа про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) . . . . . 31

**ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ** . . . . . 34

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

**В. Шаповал.** Форма держави в конституційному праві . . . . . 47

**ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

**П. Ткачук, В. Лемак.** Судова реформа в Чеській Республіці . . . . . 59

**З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ**

**О. Мироненко.** Світова конституційна юстиція у міжвоєнний період. Європа: квазісудовий і політичний контроль . . . . . 64

**РЕЦЕНЗІЇ**

**П. Євграфов, Є. Євграфова.** Конституційне право України: узагальнення досвіду, пошук нових підходів та методології . . . . . 77

**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ.** . . . . . 85

---

---

**АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

---

---

***ІМЕНЕМ УКРАЇНИ***

**РІШЕННЯ**

**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
здійсненого Президентом України права вето  
стосовно прийнятого Верховною Радою України  
Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України»  
та пропозицій до нього  
(справа щодо права вето  
на закон про внесення змін до Конституції України)**

м. Київ  
11 березня 2003 року  
№ 6-рп/2003

Справа № 1-7/2003

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 17 січня 2002 року № 2983-III та пропозицій до нього.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 73 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 75 Закону України «Про Кон-

ституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього.

Заслухавши суддю-доповідача Савенка М.Д. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

#### **У С Т А Н О В И В :**

**1.** Суб'єкт права на конституційне подання – 73 народних депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта Президента України – вето Президента України та пропозицій до прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» (далі – Закон), який передбачає здійснення Рахунковою палатою парламентського контролю за формуванням і виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів у відповідній частині.

У конституційному поданні зазначається, що прийнятий 17 січня 2002 року Верховною Радою України Закон після підписання Головою Верховної Ради України було направлено Президенту України, який здійснив право вето щодо Закону і повернув його Верховній Раді України для повторного розгляду.

Народні депутати України посилаються на те, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України, віднесено до повноважень Верховної Ради України. Процедура розгляду та ухвалення таких законів відрізняється від встановленої для звичайних законів.

Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що вето Президента України стосовно прийнятих Верховною Радою України законів є «правовим актом» Президента України, оскільки тягне за собою юридичні наслідки у вигляді скасування останніх результатів голосування за закон і відкриття процедури його повторного розгляду.

Народні депутати України вважають, що вето Президента України та пропозиції до Закону суперечать Конституції України, і просять визнати їх неконституційними.

**2.** У листі до Конституційного Суду України Президент України зазначив, що розділ XIII Конституції України «встановлює особливості подання до Верховної Ради України та прийняття нею законопроектів про внесення змін до Конституції України» і не регулює питання їх підписання, оприлюднення та застосування щодо них права вето. Визначаючи повноваження Верховної Ради України як органу законодавчої влади, Конституція України відносить до них прийняття законів, не виокремлюючи ті, якими вносяться зміни до Конституції України (пункт 3 частини першої статті 85). Без поділу на будь-які категорії вирішено у статтях 94, 106 Конституції України і питання про підписання, оприлюднення Президентом України законів, прийнятих парламентом, та застосування права вето щодо них.

Президент України наголошує, що Конституція України визначає конкретні форми актів Президента України – укази і розпорядження (частина третя статті 106). Пропозиції Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів, які, як впливає зі статті 94 Конституції України, є «змістом вето» Президента України щодо прийнятих законів, не віднесено Конституцією України до актів Президента України. Це одна з форм участі глави держави у законодавчому процесі.

На думку Голови Верховної Ради України, Конституція України, наділяючи Верховну Раду України повноваженнями вносити зміни до Основного Закону України, визначила «інший, особливий, порядок прийняття таких законопроектів» – у межах і порядку, передбачених в окремому розділі Конституції України. Питання ж про порядок підписання, офіційного оприлюднення та набрання чинності законами про внесення змін до Конституції України, не врегульоване розділом XIII Конституції України, вима-

гає відповідного законодавчого унормування. Змістова частина закону про внесення змін до Конституції України, по суті, є складовою Конституції України, а не звичайним законом. Президент України не наділений повноваженням здійснювати право вето щодо всієї Конституції України, а отже, не повинен мати такого права і щодо її частини.

Голова Верховної Ради України зазначив, що право вето Президента України щодо прийнятих Верховною Радою України законів не може поширюватись на закони про внесення змін до Конституції України, оскільки вони є реалізацією іншого, ніж прийняття звичайних законів, повноваження Верховної Ради України і приймаються з додержанням особливих вимог. Вето Президента України необхідно розуміти як акт глави держави, юридичним наслідком якого є скасування результатів голосування за закон і відкриття процедури його повторного розгляду Верховною Радою України. Згідно ж із статтею 150 Конституції України вето як акт Президента України може бути предметом розгляду Конституційного Суду України щодо його відповідності Конституції України (конституційності).

**3.** Конституційний Суд України, розглядаючи справу, виходить із того, що відповідно до частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, внесення змін до Конституції України в порядку, передбаченому розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» (пункт 1), прийняття законів (пункт 3). Повноваження щодо внесення змін до Конституції України здійснюються Верховною Радою України шляхом прийняття законів.

Повноваження Президента України стосовно прийнятих Верховною Радою України законів визначені у статті 94, пунктах 29, 30 частини першої статті 106 Конституції України.

Згідно з частинами першою, другою статті 94 Конституції України прийнятий Верховною Радою України закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'яти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Пунктами 29, 30 частини першої статті 106 Конституції України встановлюються повноваження Президента України підписувати закони, прийняті Верховною Радою України, або здійснювати право вето щодо таких законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту.

Процедура прийняття Верховною Радою України законів про внесення змін до Конституції України, визначена розділом XIII Основного Закону України, не передбачає окремого порядку підписання та оприлюднення таких законів.

Водночас Конституція України не містить застережень щодо неможливості здійснення Президентом України права вето стосовно будь-яких законів, прийнятих Верховною Радою України, в тому числі законів про внесення змін до Конституції України. Тобто Президент України має право вето щодо всіх цих законів. Така правова позиція викладена у Висновку Конституційного Суду України № 1-в/2001 від 14 березня 2001 року (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України).

Отже, положення статті 94, пунктів 29, 30 частини першої статті 106 Конституції України, що регламентують порядок підписання та офіційного оприлюднення законів, здійснення Президентом України права вето із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями, а також процедуру повторного розгляду таких законів, поширюються і на закони, які приймаються Верховною Радою України відповідно до розділу XIII Конституції України.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що здійснене Президентом України право вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» з поверненням його на повторний розгляд Верховної Ради України відповідає положенням статті 94, пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України, є конституційним.

4. Відповідно до частини другої статті 94 Конституції України в разі якщо Президент України не підписує закон, він повертає його зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Тобто Президент України здійснює право вето і повертає закон на повторний розгляд Верховної Ради України з відповідними пропозиціями. Зазначені пропозиції Президента України не можуть розглядатися як указ чи розпорядження Президента України, а саме як акти, що видаються ним згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України.

Президент України здійснює право вето стосовно прийнятого Верховною Радою України закону після одержання його для підписання на відповідній стадії законодавчого процесу. Це є конституційно-правовою формою участі Президента України в законодавчому процесі.

Підписання або повернення закону на повторний розгляд Верховної Ради України – виключне конституційне право Президента України. Конституція України не встановлює підстав та мотивів, за яких Президент України може повернути закон на повторний розгляд Верховної Ради України, а також вимог щодо змісту пропозицій глави держави до закону. Перевірка змісту пропозицій Президента України до закону в разі його повернення на повторний розгляд Верховної Ради України не віднесена до повноважень Конституційного Суду України. За таких обставин провадження у справі в частині щодо відповідності Конституції України (конституційності) змісту пропозицій Президента України до Закону підлягає припиненню на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідомість Конституційному Суду України цього питання.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 71, 73, 75, 77 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в :**

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), здійснене Президентом України право вето щодо прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» із поверненням його на повторний розгляд Верховної Ради України.

2. Припинити конституційне провадження у справі в частині щодо відповідності Конституції України (конституційності) змісту пропозицій Президента України до Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідомість Конституційному Суду України цього питання.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ



## ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Савенка М.Д.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
здійсненого Президентом України права вето  
стосовно прийнятого Верховною Радою України  
Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України»  
та пропозицій до нього  
(справа щодо права вето  
на закон про внесення змін до Конституції України)**

1. Рішення Конституційного Суду України повинно бути обґрунтованим і базуватися на положеннях Основного Закону України. При вирішенні питання щодо конституційності нормативно-правових актів у Рішенні мають бути наведені переконливі правові аргументи, що не викликають сумніву в його справедливості, політичній орієнтації і неупередженості Суду та пріоритеті правового підходу до розв'язання спору над політичним.

Рішення Суду в даній справі не відповідає цим вимогам, воно не ґрунтується на положеннях Конституції України та їх правильній інтерпретації і суперечить окремим її положенням, прийнято з порушенням вимог Закону України «Про Конституційний Суд України».

Для правильного вирішення спірного питання необхідно було з'ясувати, чи є вето та пропозиції до Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» (далі – Закон) актом Президента України, який згідно зі статтею 150 Конституції України може оспорюватися на відповідність його Основному Закону України.

Вето (від лат. veto – забороняю) в широкому значенні – це заборона певного рішення у письмовій чи усній формі уповноваженим на те органом або особою. В конституційному праві вето – передбачений основним законом акт, який зупиняє або не допускає набуття чинності відповідними нормативно-правовими актами, як правило, законами.

У Конституції України термін «вето» не вживається, а є тільки словосполучення «право вето»; Основний Закон України безпосередньо не вказує на можливість оспорювання його конституційності в органі конституційної юрисдикції.

До повноважень Конституційного Суду України Основним Законом України віднесено, зокрема, питання щодо конституційності актів Президента України (стаття 150).

Термін «акт» (лат. actus – дія; actum – документ) означає дію, вчинок, а також документ, виданий (прийнятий) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Основний Закон України, відносячи до повноважень Конституційного Суду України вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) актів Президента України, не зазначив їх конкретної правової форми.

Згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази та розпорядження. Так чи лише про ці акти Президента України йдеться у статті 150 Конституції України? Безперечно, ні. Термін «акти Президента України» у вказаній нормі вживається у ширшому значенні, охоплюючи як укази, розпорядження, так і інші документи, а також дії Президента України, які є результатом реалізації ним своїх повноважень.

За буквального тлумачення частини третьої статті 106 Конституції України Президент України має приймати рішення з усіх віднесених до його компетенції питань виключно у формі указів і розпоряджень, у тому числі й стосовно реалізації ним права вето (пункт 30 частини першої статті 106).

Практика діяльності Президента України свідчить, що він здійснює свої повноваження не тільки у формі указів і розпоряджень. Так, Президент України звертається з посланнями до народу або до Верховної Ради України, укладає міжнародні договори України тощо (пункти 2, 3



частини першої статті 106 Конституції України). Зокрема, реалізація Президентом України таких повноважень, як підписання закону, здійснення права вето, повернення закону на повторний розгляд Верховної Ради України, оформляється ним документально у формі листа з викладеними в ньому вмотивованими і сформульованими пропозиціями.

Такий лист, виданий Президентом України у відповідності зі своїми конституційними повноваженнями, є офіційним документом, який юридично відтворює волевиявлення глави держави щодо відмови у підписанні закону і спричиняє правові наслідки: скасовує результати голосування за закон у Верховній Раді України, зобов'язує парламент повторно розглянути закон. За своєю правовою природою цей документ є актом, що має юридичне значення. Таким чином, документ, у якому Президент України підтверджує свою відмову у підписанні закону і викладає свої вмотивовані та сформульовані пропозиції, направляючи закон на повторний розгляд Верховної Ради України, є правовим актом Президента України, що може оспорюватися на відповідність його Конституції України.

2. Необхідно також було дослідити правову природу нормативно-правового акта про внесення змін до Конституції України.

За своєю правовою природою такий нормативно-правовий акт відрізняється від законів, прийнятих Верховною Радою України на здійснення повноважень, встановлених пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України (прийняття законів).

Після набрання чинності цим актом його норми стають інтегральною складовою Конституції України і набувають найвищої юридичної сили, як і норми Конституції України. Закони України в ієрархії правових джерел не мають найвищої юридичної сили, приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 8 Конституції України).

Про відмінність нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції України від інших законів свідчить також самостійна конституційна процедура їх прийняття.

По-перше, Конституція України визначає різні суб'єкти, які можуть ініціювати розгляд законопроекту у Верховній Раді України. Законопроекти про внесення змін до Конституції України можуть подавати Президент України, а також не менш як третина народних депутатів України, а законопроекти про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України – дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (статті 154, 155). Вносити проекти інших законів, у тому числі і про внесення змін до чинних законів, можуть Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України (стаття 93 Конституції України).

По-друге, законопроекти про внесення змін до Основного Закону України приймаються кваліфікованою більшістю – не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому зміни до розділів I, III, XIII Конституції України після прийняття обов'язково затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Законопроект про внесення змін до інших розділів Основного Закону України, крім розділів I, III, XIII, підлягає розгляду на двох сесіях Верховної Ради України. На одній сесії парламенту він попередньо схвалюється більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, а на наступній сесії приймається двома третинами від її конституційного складу. Інші закони, постанови, акти, крім випадків, передбачених Конституцією України, Верховна Рада України приймає більшістю від її конституційного складу (стаття 91 Конституції України), тобто не менш як двомастами двадцятьма шістьма голосами народних депутатів України.

По-третє, Основний Закон України встановив щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України обов'язковий попередній судовий конституційний контроль, поклавши його здійснення на єдиний орган конституційної юрисдикції. Щодо звичайних законів, прийнятих Верховною Радою України за законодавчою процедурою, встановлено наступний факультативний контроль, який здійснює Конституційний Суд України.

3. Конституція України визначила вичерпний перелік матеріальних і процесуальних підстав, за яких вона не може бути змінена, якщо зміни: а) передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина; б) спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; в) вносяться в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 157); г) здійснюються шляхом повторного подання законопроекту, аналогічного тому, який не був прийнятий, не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту; д) стосуються одних і тих самих положень Конституції України і здійснюються двічі протягом строку повноважень Верховної Ради України (стаття 158).

Наявність таких підстав у законопроекті про внесення змін до Конституції України обов'язково перевіряється Конституційним Судом України до початку його розгляду Верховною Радою України. Щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України іншим нормам, крім статей 157, 158 Конституції України, така перевірка не може здійснюватися, оскільки це не передбачено Основним Законом України. Конституційний контроль щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України іншим статтям, крім статей 157, 158 Конституції України, виключається взагалі. Після набуття чинності нормативно-правовим актом про внесення змін до Конституції України зазначені в ньому статті стають нормами Конституції України. Таким чином, положення законопроекту про внесення змін до Конституції України не можуть перевірятися на предмет конституційності іншим положенням Конституції України.

Поклавши здійснення контролю за відповідністю вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до Конституції України на Конституційний Суд України, Конституція України визначила тим самим єдиного суб'єкта, який здійснює таку перевірку. Президент України, повертаючи Закон на повторний розгляд Верховної Ради України, у вмотивованих і сформульованих пропозиціях послався на невідповідність його положенням статей 85, 96, 97, 116 Конституції України. Таким чином, глава держави фактично визнав помилковим наданий Конституційним Судом України Висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 98 Конституції України вимогам Конституції України. Здійснення не передбачених Основним Законом держави повноважень щодо перевірки на відповідність Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України Президентом України є перевищенням його конституційних повноважень. Крім того, це свідчить про фактичне здійснення ним ревізії Висновку Конституційного Суду України щодо цього Закону. Визнання за Президентом України права вето щодо нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції України з перевіркою відповідності їх Конституції України позбавляє будь-якого сенсу в наданні відповідного висновку Конституційним Судом України.

Щодо інших законів Конституція України не передбачає обмежень при внесенні до них змін, а наводить лише перелік питань, регулювання яких може визначатися або встановлюватися виключно законами України (стаття 92).

У теорії права акти про внесення змін до конституції, як правило, класифікуються як конституційні закони. Саме в такій формі Верховна Рада України мала прийняти нормативний акт, яким вносяться зміни до Конституції України.

Отже, за своєю правовою природою нормативний акт про внесення змін до Конституції України, в даному випадку прийнятий Закон, не є тотожним будь-якому закону, який приймається Верховною Радою України згідно з її повноваженнями, встановленими пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України (прийняття законів).

4. Визначений Основним Законом України порядок внесення змін до Конституції України є самостійною парламентською процедурою, що виключає можливість застосування при розгляді законопроектів про внесення змін до Конституції України інших конституційних положень, зокрема тих, що регулюють порядок прийняття законів відповідно до повноважень Верховної Ради України, встановлених пунктом 3 частини першої статті 85, статтею 92 Конституції України.

Внесення змін до Конституції України здійснюється, згідно з пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України, в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України. Ця норма є імперативною і не містить застережень щодо застосування інших положень, крім розділу XIII, Основного Закону України. Положення розділу XIII Конституції України також не допускають застосування іншого, крім цього розділу, порядку розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України. Стосовно Закону не можуть застосовуватися, зокрема, положення Конституції України про порядок підписання закону, прийнятого Верховною Радою України відповідно до повноважень, встановлених пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України (прийняття законів).

Здійснюючи ці повноваження, Верховна Рада України не може застосовувати положення розділу XIII Конституції України і виконує їх як орган законодавчої влади.

Конституційний Суд України в Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) зазначив, що термін «закон» вживається в частині четвертій статті 94 Конституції України у значенні юридично цілісного і структурно завершеного нормативно- правового акта, який приймається Верховною Радою України відповідно до її конституційних повноважень (пункт 3 частини першої статті 85, стаття 92 Конституції України).

У Рішенні в даній справі є посилання на Висновок Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року, який надано у справі 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. В ньому, зокрема, зазначено, що запропоновані зміни до статті 94 Конституції України не узгоджуються з пунктами 29, 30 частини першої статті 106 Конституції України. Згідно з положеннями цих пунктів Президент України, по-перше, підписує закони, по-друге, має право вето щодо всіх законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту. Винятків із цього загального правила Конституція України не встановлює.

Предметом розгляду у справі, щодо якої прийнято Рішення від 7 липня 1998 року, було офіційне тлумачення, зокрема, частин другої, четвертої статті 94 Конституції України, тобто положень, що регулюють порядок здійснення повноважень Президентом України з питань підписання закону та застосування права вето з наступним поверненням закону до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Офіційне тлумачення фактично має юридичну силу норми, щодо якої воно дано, оскільки застосовується разом з цією нормою.

Предметом дослідження з питань відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до Основного Закону України є наявність у законопроекті положень, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, та встановлений Основним Законом України порядок внесення змін до Конституції України. Досліджувати повноваження Президента України, зокрема визначені пунктами 29, 30 частини першої статті 106 Конституції України, у такій справі Суд не мав права, оскільки не розглядав цього питання, він зробив це всупереч вимогам статті 159 Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання на території України. Висновки Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Основного Закону України вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковими лише для Верховної Ради України. За таких умов Конституційний Суд України не міг посилатися на вказаний Висновок і брати до уваги викладені в ньому мотиви.

Термін «закон» вживається і в частинах першій, другій статті 94 Конституції України, які передбачають порядок підписання та оприлюднення закону. Відповідно до цих положень прийнятий Верховною Радою України закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює або повертає за-

кон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Термін «закон» вживається і в пунктах 29, 30 частини першої статті 106 Конституції України, якими встановлюються повноваження Президента України підписувати закони, прийняті Верховною Радою України, і право вето щодо таких законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту.

Отже, термін «закон», який використовується у наведених положеннях, вживається у значенні нормативно-правового акта, прийнятого Верховною Радою України на виконання нею повноважень, встановлених пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України (прийняття законів), і не поширюється на акти, прийняті в порядку здійснення нею повноважень, передбачених пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України (внесення змін до Конституції України).

5. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює не лише законодавчу функцію, яка є пріоритетною, а й інші функції держави, зокрема установчу. Здійснюючи установчу функцію, Верховна Рада України діє як орган установчої влади. На відміну від прийняття звичайних законів, Верховна Рада України, приймаючи Конституцію України, діяла не як орган законодавчої влади, а як орган установчої влади.

У зміст установчої влади закладається право приймати конституцію або вносити до неї зміни і таким чином створювати ті основи суспільного і державного устрою, який обирає для себе народ. Тільки установча влада може змінити засади устрою суспільства і держави. Саме на визнанні Конституції України як прояву установчої влади народу ґрунтується особливий порядок її прийняття та внесення змін до неї.

За своїм характером установча влада може бути первинною (у випадку розробки та прийняття конституції в цілому) та встановленою (у випадку зміни вже чинної конституції). Встановлена установча влада визначається конституцією для наступних її змін і доповнень. Вона надає вказаному в ній органу державної влади право діяти як орган установчої влади.

Установча влада в Україні належить Українському народу, і від його імені Верховна Рада України прийняла Конституцію України. Тобто, приймаючи Конституцію України, Верховна Рада України діяла як орган установчої, а не законодавчої влади.

Конституційний Суд України в Рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України) зазначив, що Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада відносно так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених гілок влади, включно із законодавчою. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що в даному випадку установча влада здійснена парламентом.

Оскільки Основний Закон України прийнято органом установчої влади, то логічним є внесення змін до нього саме цим органом.

Аналіз положень Конституції України свідчить, що вона також передбачає внесення змін до неї органом установчої влади.

Положення розділу XIII Конституції України, який регулює порядок внесення змін до Основного Закону України, підтверджують внесення змін до Конституції України виключно органом установчої влади. Формальне перетворення Верховної Ради України на орган установчої влади відбувається в процесі розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України. Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» після прийняття його Верховною Радою України, як зазначено у статті 156 Конституції України, затверджується всеукраїнським референдумом, який є однією з форм безпосереднього здійснення установчої влади народом України. І хоча Конституція України прямо не вказує на порядок внесення змін до інших розділів Конституції України, крім I, III, XIII, органом установчої влади, це логічно випливає із змісту Основного Закону України.

Не можуть зміни до Конституції України, порядок внесення яких встановлено єдиним розділом Основного Закону держави, вноситися різними органами: в одному випадку – органом законодавчої влади, а до розділів I, III, XIII – органом установчої влади. Адже внесення змін до Конституції України – цілісна і завершена процедура, яка не допускає можливості використання при розгляді цих питань певних законодавчих процедур, зокрема щодо порядку їх прийняття.

тя. Таким чином, при внесенні змін до Конституції України Верховна Рада України прийняла Закон, який за своєю юридичною природою є актом установчої влади.

6. Встановлена Конституцією України процедура внесення змін до Основного Закону України Верховною Радою України в порядку здійснення нею установчої влади свідчить про виключність таких її повноважень. Участь у цій процедурі на певних її стадіях можуть брати лише вказані в розділі XIII Конституції України суб'єкти. Названий розділ Основного Закону України не передбачає підписання нормативно- правового акта про внесення змін до Конституції України, враховуючи його особливу юридичну природу, Головою Верховної Ради України та Президентом України, як це визначено для законів, які приймаються Верховною Радою України як органом законодавчої влади відповідно до пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України. Зазначені особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Ніяких застережень щодо застосування інших положень Конституції України, якими встановлюються повноваження цих осіб, зокрема статті 94, пунктів 29, 30 статті 106, а також щодо підписання Головою Верховної Ради України та Президентом України законів про внесення змін до Конституції України Основний Закон України не містить. Тому повноваження Голови Верховної Ради України стосовно підписання законів та Президента України щодо їх підписання і в такий спосіб прийняття до виконання та оприлюднення, здійснення права вето щодо них з наступним поверненням зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями на повторний розгляд Верховної Ради України не поширюються на нормативно-правові акти, якими вносяться зміни до Конституції України. Основний Закон України також прийнятий Верховною Радою України в порядку здійснення установчої влади і набрав чинності без підписів Голови Верховної Ради України і Президента України.

Нормативно-правовий акт про внесення змін до Конституції України обов'язково приймається Верховною Радою України як органом установчої влади кваліфікованою більшістю – двома третинами голосів народних депутатів України від її конституційного складу, тобто не менше ніж трьомастами голосами.

Така кількість голосів народних депутатів України необхідна для подолання вето Президента України щодо звичайних законів. І не випадково Конституція України не передбачила здійснення Президентом України права вето щодо нормативно- правових актів про внесення змін до Основного Закону України. Застосування щодо таких актів права вето не має ніякого сенсу.

Повторного розгляду таких актів Верховною Радою України Основний Закон України взагалі не передбачає. Тому здійснене Президентом України право вето щодо Закону з наступним поверненням його зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями на повторний розгляд Верховної Ради України не відповідає вимогам статті 155 Конституції України і є неконституційним.

Не відповідає статті 155 Конституції України і підписання Закону Головою Верховної Ради України та направлення його Президентові України. Однак у конституційному поданні конституційність таких повноважень Голови Верховної Ради України не оспорується, як не оспорується і право Президента України підписувати закони про внесення змін до Конституції України.



Виконання названих повноважень Головою Верховної Ради України зумовило здійснення Президентом України права вето щодо Закону з наступним поверненням його з вмотивованими і сформульованими пропозиціями на повторний розгляд Верховної Ради України. Здійснення цих неконституційних повноважень Головою Верховної Ради України та Президентом України впливає на прийняття рішення у справі, тому відповідно до частини третьої статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» такі повноваження підлягали визнанню неконституційними.

Виходячи з викладеного Конституційний Суд України мав би прийняти лише таке рішення: підписання Головою Верховної Ради України і направлення Президентові України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України», а також здійснення права вето та повернення цього Закону Президентом України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду не відповідає статті 155 Конституції України (є неконституційним) з моменту здійснення ними цих повноважень.

Прийнявши інше рішення, Суд розширив конституційно визначені повноваження Президента України, надавши йому право вето і на нормативно-правові акти про внесення змін до Конституції України. Також Суд розширив повноваження глави держави та Голови Верховної Ради України, визнавши за ними право на підписання нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції України, прийнятих Верховною Радою України в порядку здійснення установчої влади; визнав за Президентом України право перевіряти певною мірою правильність висновків єдиного органу конституційної юрисдикції щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України; поставив під сумнів доцільність здійснення попереднього судового конституційного контролю Конституційним Судом України, висновок якого щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України є обов'язковим для Верховної Ради України. За Конституцією України рішення і висновки Конституційного Суду України є обов'язковими також і для Президента України.

Прийнятим Рішенням Суд разом з тим обмежив повноваження Верховної Ради України самостійно визначати зміст необхідних змін до Конституції України, встановив конституційну норму про повторний розгляд нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції України, поширив на ці акти, прийняті Верховною Радою України в порядку здійснення установчої влади, загальні правила підписання та оприлюднення законів, прийнятих у порядку здійснення парламентом законодавчої функції.

#### **7. Резолютивну частину Рішення викладено з порушенням вимог закону.**

Згідно зі статтею 73 Закону України «Про Конституційний Суд України» у справі щодо конституційності нормативно-правових актів, зокрема актів Президента України, які можуть оспоруватися в органи конституційної юрисдикції, Конституційний Суд України приймає рішення щодо конституційності таких актів або їх окремих положень. У резолютивній частині рішення у справі щодо конституційності правових актів, які викликають спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, має бути вказано на конституційність чи неконституційність правового акта, яким встановлено повноваження відповідного органу (стаття 77 зазначеного Закону).

У пункті 1 Рішення взагалі не названо певного акта, який був визнаний конституційним. З його положень проблематично встановити, чи дії, чи повноваження Президента України стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону були визнані конституційними. В даному випадку повноваження Президента України щодо права вето були матеріалізовані у вмотивованих та сформульованих пропозиціях до Закону. Ці пропозиції як результат здійсненого Президентом України відповідного повноваження є його актом, який і мав визнаватися Рішенням Суду конституційним.

На відповідність Конституції України перевіряється певний, вказаний у статті 150 Конституції України, нормативно-правовий акт повністю або окремі його положення. При цьому Суд досліджує додержання конституційної процедури його ухвалення, видання компетентним органом, а також відповідність його положень, тобто змісту, Конституції України. Конституційність змісту відповідного правового акта може бути встановлена тільки в процесі розгляду цього питання по суті органом конституційної юрисдикції в судовому засіданні. Питання, віднесене статтею 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України, не

може бути підвідомчим йому частково, скажімо, щодо порядку ухвалення або набрання чинності правовим актом, що оспорується, а за змістом – непідвідомчим.

Пунктом 2 Рішення Суд визнав сформульовані та вмотивовані пропозиції Президента України до прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» актом Президента України, зміст якого не може розглядатися на відповідність Конституції України, тобто лише в цій частині питання щодо його конституційності є непідвідомчим Суду. Таким чином, всупереч Основному Закону України Конституційний Суд України обмежив свої повноваження і встановив за собою право на власний розсуд визначати межі перевірки конституційності правових актів.

Виходячи з наведених положень Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України мав прийняти рішення щодо конституційності пропозицій Президента України до Закону за результатами комплексного дослідження всіх критеріїв конституційності, в тому числі і за змістом.

*Суддя Конституційного Суду України*

**М. Савенко**



## ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шаповала В.М.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
здійсненого Президентом України права вето  
стосовно прийнятого Верховною Радою України  
Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України»  
та пропозицій до нього  
(справа щодо права вето  
на закон про внесення змін до Конституції України)**

1. У пункті 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України (далі – Рішення) встановлено: «Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), здійснене Президентом України право вето щодо прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» із поверненням його на повторний розгляд Верховної Ради України». Наведене дає підстави стверджувати, що в Рішенні дана оцінка конституційності здійснення Президентом України його окремого повноваження (права вето) з конкретного приводу.

Можна припустити, що визнане в Рішенні конституційним «здійснене Президентом України право вето» – це дії глави держави щодо реалізації відповідного повноваження або факт вчинення таких дій. Однак роз'яснень з цього приводу Рішення не містить.

До повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) лише актів Президента України (частина перша статті 150 Конституції України). За змістом Конституції України такими актами є укази і розпорядження Президента України, тобто юридичні акти Президента України, видані ним у межах повноважень і за відповідно встановленою номенклатурою (формою) документи, які містять нормативні або індивідуальні правові приписи.

Саме в такому сенсі термін «акти (акт) Президента України» вживається в інших статтях Конституції України (частина четверта статті 106, частина третя статті 113, пункт 10 статті 116, пункт 1 статті 119, частина друга статті 135), що виключає його подвійне трактування. Близьким за значенням до терміна «акт Президента України» є в багатьох випадках термін «рішення», також вживаний щодо Президента України в Конституції України.

Відповідні рішення є волевиявленням Президента України у процесі здійснення конкретних повноважень, які юридично матеріалізуються у виданні ним актів – указів або розпоряджень. Разом з тим Конституцією України не завжди спричинено вказаний зв'язок між поняттям рішення Президента України і поняттям акта Президента України. Наприклад, згідно з пунктом 4 частини першої статті 106 Президент України приймає рішення про визнання іноземних держав. Проте якогось юридичного акта безпосередньо з цього приводу він не видає і діє за усталеною міжнародною практикою. Тому поняття «рішення Президента України» за змістом Конституції України може тлумачитися дещо по-різному.

За будь-яких умов за змістом Конституції України до актів Президента України не віднесені такі документальні форми реалізації його повноважень, як, скажімо, послання до народу, щорічне і позачергове послання до Верховної Ради України, подання до Конституційного Суду України, вмотивовані і сформульовані пропозиції щодо «ветованого» закону, декларація про визнання іноземної держави, адресована їй уповноваженим органам, тощо. До визначених Конституцією України актів Президента України також не віднесені конкретні дії (діяльність чи бездіяльність), вчинені або невчинені на реалізацію його повноважень, або самі ці повноваження.

**Звідси висновок: Рішення в частині визнання таким, що відповідає Конституції Укра-**

їни (є конституційним), здійснене Президентом України право вето прийнято за межами повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. Воно, на мою думку, створює неприйнятний прецедент стосовно перспектив оцінки Конституційним Судом України актів Президента України і (за очевидною аналогією) актів Кабінету Міністрів України відповідно до частини першої статті 150 Конституції України.

2. У Рішенні, по суті, шляхом тлумачення (хоча і казуального) об'єктом здійснення права вето Президента України визнано нормативно-правові акти, які за змістом Конституції України мають загальну назву (титул) закону про внесення змін до Конституції України. Питання про назву цих актів не є формальним, адже вони вочевидь мають іншу політико-правову природу, ніж так звані звичайні закони («поточне законодавство», «біжуче законодавство» тощо), прийняті Верховною Радою України. Як зазначалось у Рішенні Конституційного Суду України у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 року, «закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України» (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини). Їх загальна назва – закон України – засвідчує наявність певної інерції щодо використання юридичної термінології, яка була прийнята ще за часів розмежування союзного і республіканського законодавства (звідси закон СРСР і закон Української РСР).

Вирішуючи питання набуття чинності Конституцією України, єдиний орган конституційної юрисдикції також констатував, що «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу» (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року). Тим самим уперше на офіційному рівні було засвідчено сприйняття концепції установчої влади і відмову від радянської концепції конституції, яку мав приймати «найвищий орган державної влади» на підтвердження ідеї нібито повновладдя рад. Проявом радянської концепції конституції було й те, що після конституційного визначення Верховної Ради УРСР ще й «єдиним законодавчим органом УРСР» акти про внесення змін до конституції набули назви і форми закону. Прикметно, що в більшості сучасних країн акти про внесення змін до конституції в самих конституціях не мають назви законів і для їх позначення використовуються різні терміни: «конституційна поправка», «зміна до конституції», «конституційний закон» тощо.

Передбачений розділом XIII Конституції України термін «закон про внесення змін до Конституції України» є лише зовні подібним до терміна «закон» (або «закон України»), і вони позначають нормативно-правові акти різної природи. Їх подібність значною мірою спричинила поширене навіть у фаховому середовищі уявлення, за яким конституція є хоча й основним, але ж законом. При цьому не враховується той факт, що термін «основний закон» (*lex fundamentalis*) було прийнято задовго до того, як уперше, наприкінці XVIII століття у Франції, офіційно запровадили формальне поняття закону (французькою – *loi*) як акта представницького органу, який санкціоновано королем (главою держави). Термін же «*lex fundamentalis*» ще на початку того ж XVIII століття сприймався, по суті, як «основоположний правовий акт» або як «основа права». Сучасне поняття закону також має два значення: широке, що є синонімом поняття права, і вузьке, яке слугує позначенню правового акта, звичайно прийнятого парламентом і промудрого главою держави.

Виходячи із здобутків усталеної конституційної теорії і практики визначення Конституції України Основним Законом України треба розуміти як акцентування на її основоположності щодо держави та системи права. Однаковою мірою можна стверджувати, що характеристика Конституції України як Основного Закону України означає, що вона є правовою основою держави або формальною і змістовою основою права, але аж ніяк не різновидом законів, хоча і з найвищою юридичною силою.

3. У Рішенні, на мою думку, в непрямій формі відображено сприйняття Конституції України як різновиду законів. Інакше важко осягнути тезу, за якою Президент України має право вето «стосовно будь-яких законів, прийнятих Верховною Радою України, в тому числі законів про внесення змін до Конституції України» (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення). Зазначу, що будь-який закон про внесення змін до Конституції України, набувши чинності, стає частиною її тексту з усіма відповідними наслідками. Тим самим якщо такий акт (конституційну поправку) сприймають нарівні із законами, прийнятими Верховною Радою України, то або між ним і Конституцією України вбачають відмінність за природою, що було б

абсолютно алогічним і тому абсурдним, або Конституцію України непрямо визнають різновидом законів. Однак Конституційний Суд України в Рішенні про набуття чинності Конституцією України визначився з питання її кваліфікації як нормативно-правового акта.

У зв'язку із запропонованою в Рішенні кваліфікацією конституційних поправок як різновиду законів може постати проблема, чи є поправки законами у сенсі частини першої статті 150 Конституції України. Якщо бути послідовними у зазначеній кваліфікації, то відповідь має бути ствердною. За таких умов Конституційний Суд України має вирішувати питання конституційності актів, які, набувши чинності, стали інтегральною частиною Конституції України. Іншими словами, Конституційний Суд України здійснюватиме перевірку конституційності самого Основного Закону України.

За змістом тези, за якою Президент України має право вето стосовно законів про внесення змін до Конституції України, виникає низка інших теоретичних питань і практичних проблем, що свідчить щонайменше про її недосконалість. Зокрема, в контексті Рішення постає питання стосовно здійснення Президентом України права вето щодо законів про внесення змін до Конституції України, які затверджуються всеукраїнським референдумом відповідно до частини першої статті 156 Конституції України. Якщо припустити можливість застосування вето щодо таких актів, то тим самим буде визнано, по суті, зверхність Президента України стосовно результатів референдуму, а це неприпустимо, хоча б з огляду на статтю 5 Конституції України.

З іншого боку, об'єктивно, відсутність у Президента України відповідного повноваження щодо затвердження референдумом конституційних поправок компрометує визнання за ним права вето стосовно поправок, прийнятих Верховною Радою України. У такий спосіб створюється ситуація «подвійного стандарту». А за умов визнання повноваження Президента України підписувати та офіційно оприлюднювати затвержені референдумом поправки (але не «втрутати» їх) у порядку, визначеному статтею 94 Конституції України, це вже буде «потрійний стандарт». Такі підходи спотворюють не лише функцію тлумачення Конституції України, а й сам зміст Основного Закону України.

Суттєві питання постають і у зв'язку з тим, що фактично визнане в Рішенні право вето Президента України стосовно прийнятих Верховною Радою України конституційних поправок ставить під сумнів повноваження Конституційного Суду України надавати висновки щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158. За загальним смислом інституту вето здійснення Президентом України відповідного повноваження щодо законів може бути зумовлене, зокрема, такою причиною, як їх невідповідність Конституції України, у тому числі положенням статей 157 і 158. Звідси між Президентом України і Конституційним Судом України виникатиме невинуватана конкуренція компетенцій.

Тому може виникнути ситуація, коли судові рішення (висновок Конституційного Суду України) буде поставлено під сумнів унаслідок здійснення Президентом України визнаного за ним права вето щодо законів про внесення змін до Конституції України. Ймовірно твердження про те, що Президент України на реалізацію такого права має діяти з урахуванням висновку Конституційного Суду України, не є задовільним. Адже Конституція України не визначає критеріїв розв'язання зазначеної конкуренції компетенцій, і відповідний висновок Конституційного Суду України завжди буде вразливим при застосуванні вето щодо конституційної поправки.

**4.** Теза мотивувальної частини Рішення, за якою Президент України уповноважений застосувати вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів про внесення змін до Конституції України, не відповідає букві Конституції України.

Нормативно-правові акти, що мають назви «закон» і «закон про внесення змін до Конституції України», передбачені в різних розділах Конституції України. Це також свідчить про відмінність їх природи. Розведено ці акти і за змістом статті 85 Конституції України, де йдеться про повноваження Верховної Ради України: пунктом 1 частини першої цієї статті парламент уповноважений вносити зміни до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції, пунктом 3 – приймати закони.

Порядок прийняття законів визначено, зокрема, статтями 93, 94 Конституції України. Ці дві статті системно взаємопов'язані не тільки тим, що вони віднесені до одного розділу IV Конституції України, який має назву «Верховна Рада України», а й розташуванням у ньому.

Порядок прийняття (і затвердження) законів про внесення змін до Конституції України визначено її розділом XIII, що має відповідну назву. Цей порядок є принципово відмінним від встановленого для законів. Це ще раз свідчить про різну природу законів про внесення змін до

Конституції України і законів. У розділі XIII Конституції України право вето Президента України щодо конституційних поправок не передбачене. Прикметно, що право президента повернути прийняту парламентом конституційну поправку на повторний розгляд визнане лише в основних законах Грузії і Туреччини. Визнання відповідного права Президента України, з урахуванням умови розгляду парламентом його «вмотивованих і сформульованих пропозицій», може сприйматися як надання Конституції України ознак октройованого основного закону.

Формулювання ж мотивувальної частини Рішення, за яким «Конституція України не містить застережень щодо неможливості здійснення Президентом України права вето стосовно будь-яких законів, прийнятих Верховною Радою України, в тому числі законів про внесення змін до Конституції України», є некоректним у зв'язку з тим, що повноваження Президента України встановлено у позитивний спосіб шляхом їх декларування в Основному Законі України. Негативний спосіб фіксації повноважень засобом заборон або застережень взагалі є нехарактерним для конституційного регулювання статусу державних органів.

Водночас можна передбачити оцінку змісту розділу XIII Конституції України, за якою цей зміст є нібито незавершеним через те, що розділ не містить положень про офіційне оприлюднення та набуття чинності законами про внесення змін до Конституції України і «завершеність» йому треба шукати в розділі IV, де, зокрема, йдеться про парламентську функцію законотворчості. Така оцінка не відповідала б втіленій у Конституції України концепції установчої влади, не враховувала б світовий досвід, а тому була б помилковою.

5. Порядок набуття чинності конституцією у світовій практиці звичайно визначений самою конституцією. Причому він завжди відмінний від такого порядку стосовно законів. Як правило, конституція набуває чинності з дня (моменту) її офіційного оприлюднення (опублікування) або з іншого дня, вказаного в самій конституції, але після офіційного опублікування. В цьому відношенні Конституція України була винятком, що, по суті, спричинило прийняття Конституційним Судом України згаданого Рішення у справі про набуття чинності Конституцією України. У разі прийняття конституції референдумом вона нерідко набуває чинності з дня проведення референдуму, адже її текст уже був фактично оприлюднений до голосування. Що ж до офіційного оприлюднення конституції, то його порядок визначено лише іноді і він практично завжди відмінний від порядку оприлюднення законів. В Європі тільки в Албанії, Андоррі, Греції, Італії, Литві і Молдові в конституціях передбачено їх підписання, причому в Греції – головою установчих зборів, у Литві – головою парламенту. Водночас у практиці більшості європейських країн глава держави підписував конституцію де-факто.

Подібна ситуація існує щодо офіційного оприлюднення конституційних поправок і набуття ними чинності. В Європі лише в Грузії, Ірландії, Польщі, Фінляндії, ФРН і Чехії конституційно передбачено однаковий порядок (включно строки) офіційного оприлюднення і набуття чинності конституційними поправками і законами. В інших країнах відповідні порядки визначено по-різному. Зокрема, в Болгарії поправку підписує та оприлюднює голова парламенту або голова установчих зборів, у Македонії, Словенії і Хорватії її оголошує парламент тощо. В конституціях Білорусі, Бельгії, Вірменії, Іспанії, Італії, Латвії, Молдови, Росії, Румунії, Словенії, Франції та деяких інших держав питання офіційного оприлюднення і набуття чинності конституційними поправками прямо не врегульовані, аналогом чого є й відповідна вітчизняна практика.

На мою думку, виходячи з природи законів про внесення змін до Конституції України як актів установчої влади вони повинні офіційно оприлюднюватися і набувати чинності в тому ж порядку, що й сама Конституція України, з урахуванням її загальних положень щодо правової держави і верховенства права. Зокрема, закони про внесення змін до Конституції України мають набувати чинності з моменту, вказаного в них самих, але не раніше їх офіційного опублікування. Порядок офіційного опублікування конституційних поправок, з урахуванням досвіду оприлюднення Основного Закону України, має бути визначений самими законами про внесення змін до Конституції України і відображати встановлену частиною другою статті 102 Конституції України функцію Президента України як гаранта додержання Конституції України.

**Ще один висновок: запроваджений у Рішенні підхід стосовно визнання за Президентом України права вето щодо законів про внесення змін до Конституції України є концептуально неправильним і таким, що не відповідає букві і духу Основного Закону України.**

*Суддя Конституційного Суду України*

**В. Шаповал**

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням Президента України  
про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17,  
частини другої статті 27 Закону України  
«Про статус народного депутата України»  
(справа про гарантії діяльності народного депутата України)**

м. Київ  
10 квітня 2003 року  
№ 7-рп/2003

Справа № 1-14/2003

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

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України, представників Верховної Ради України Матвієнка Анатолія Сергійовича – народного депутата України, Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 року № 2328-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 42, ст. 212; 2002 р., № 35, ст. 264, № 43, ст. 314).

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

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 41, 71, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність у з'ясуванні та офіційній інтерпретації поло-



жень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України».

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

**У С Т А Н О В И В :**

**1.** Суб'єкт права на конституційне подання – Президент України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 року (далі – Закон).

Відповідно до частини другої статті 17 Закону народний депутат України користується правом невідкладного прийому з питань депутатської діяльності керівниками та іншими посадовими особами розташованих на території України органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, громадських організацій і політичних партій.

Згідно з частиною третьою зазначеної статті Закону народний депутат України діючого скликання при пред'явленні посвідчення народного депутата України користується правом безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також правом безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності. Вимоги про пред'явлення чи оформлення інших документів, а також особистий огляд народного депутата, огляд та перевірка його речей забороняються, якщо інше не встановлено законом.

Частиною другою статті 27 Закону встановлено, що обшук, затримання народного депутата України чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

Президент України обґрунтував своє клопотання тим, що існує неоднаковість розуміння зазначених положень і це, зокрема, «ускладнює виконання Президентом України, народними депутатами України покладених на них конституційних повноважень, а також створює суттєві проблеми у забезпеченні правопорядку та законності в державі».

**2.** Президент України порушив питання про офіційне тлумачення положень частини другої статті 17 Закону «щодо змісту поняття «невідкладний прийом», а також щодо того, чи передбачається нею невідкладність прийому Президентом України народних депутатів України». Як зазначено у конституційному поданні, народні депутати України вважають, що в разі виявлення відповідного бажання з їх боку вони мають бути одразу ж прийняті керівниками та посадовими особами, «навіть без попереднього узгодження строків та тривалості таких прийомів».

На думку Президента України, «невідкладність прийому може передбачати його здійснення за першої ж можливості після виконання раніше запланованих та узгоджених з іншими особами заходів, вирішення багатьох інших питань».

У листі Голови Верховної Ради України йдеться, що словосполучення «невідкладний прийом» треба розуміти як «особистий розгляд посадовою особою усного звернення громадянина, що здійснюється першочергово, в пріоритетному порядку, раніше, ніж звернення інших громадян, відповідно до процедури, встановленої Конституцією та законами України». Питання щодо права народного депутата України на невідкладний прийом Президентом України має бути остаточно вирішене шляхом прийняття відповідного правового акта.

Конституційний Суд України, вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, виходить з того, що поняття невідкладного прийому в законодавстві України не визначене.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 47, ст. 256) порядок прийому гро-



мадян керівниками та іншими посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, організацій, незалежно від форм власності, об'єднань громадян, підприємств визначається їх керівниками. Керівники та інші посадові особи зобов'язані регулярно проводити особистий прийом громадян у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Народний депутат України може використовувати встановлений загальний порядок прийому відповідними керівниками для розгляду питань депутатської діяльності.

Разом з тим, враховуючи особливості статусу народного депутата України, Закон наділяє його правом невідкладного прийому саме як народного депутата України.

За змістом частини другої статті 17 Закону право народного депутата України на прийом треба розуміти так, що він має бути прийнятий відповідним керівником чи іншою посадовою особою не лише у встановлені для прийому громадян дні та години, а й у будь-який інший, заздалегідь узгоджений з народним депутатом України час.

Щодо терміна «невідкладний» Конституційний Суд України у Рішенні від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 (справа про позачерговий розгляд законопроектів) дав таке тлумачення: «Президент України як суб'єкт права законодавчої ініціативи наділяється правом визначити окремі законопроекти як невідкладні, що породжує обов'язок Верховної Ради України розглянути їх позачергово»; «такі законопроекти мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку – раніше інших законопроектів».

Наведені положення дають підстави вважати, що термін «невідкладний» стосовно прийому народного депутата України в контексті питання, що розглядається, треба розуміти як прийом, що здійснюється позачергово, раніше прийому інших посадових осіб та громадян.

Отже, невідкладним треба вважати позачерговий прийом народного депутата України, який не може бути відкладений на тривалий час і здійснюється раніше прийому інших посадових осіб та громадян, керівниками та іншими посадовими особами розташованих на території України органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, громадських організацій і політичних партій з питань його депутатської діяльності відповідно до попередньо погоджених часу і місця такого прийому.

Народні депутати України користуються правом невідкладного прийому як керівниками, так й іншими посадовими особами зазначених органів, підприємств, установ і організацій. Однак якщо народний депутат України наполягає на зустрічі саме з керівником, останній не може передоручити прийом підлеглим посадовим особам без попередньої згоди на те народного депутата України.

Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання про те, чи передбачається частиною другою статті 17 Закону невідкладність прийому народних депутатів України Президентом України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливує прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Тому положення частини другої статті 17 Закону не поширюються на Президента України і обов'язок керівників та інших посадових осіб розташованих на території України органів державної влади невідкладно приймати народного депутата України з питань депутатської діяльності не може розглядатись як обов'язок (повноваження) Президента України, оскільки такий обов'язок не передбачено Конституцією України.

Народні депутати України можуть звертатися до Президента України з питання їх прийому главою держави, в тому числі невідкладного, але рішення про це Президент України приймає на власний розсуд.

3. Суб'єкт права на конституційне подання порушує питання про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 17 Закону щодо змісту права народного депутата України безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також права безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності.

Необхідність тлумачення наведених положень обґрунтовується тим, що народні депутати

України «намагаються довести, що ця частина статті 17 Закону поширюється й на Президента України та адміністративні будинки і службові приміщення Адміністрації Президента України».

У конституційному поданні зазначено, що право народного депутата України безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також право безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації не є необмеженим. Положення частини третьої статті 17 Закону мають виконуватися з урахуванням вимог статей 30, 34, 102, 105 Конституції України, Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 35, ст. 236), інших актів законодавства, зокрема «різноманітних правил», необхідність існування яких впливає «з вимог відповідних законів та специфіки виробництва, технологій та інших факторів».

Голова Верховної Ради України наголосив, що право безперешкодного доступу народних депутатів України при пред'явленні ними посвідчення поширюється також і на адміністративні будинки та службові приміщення Адміністрації Президента України. Такий висновок обґрунтовується тим, що Адміністрація Президента України є постійно діючим органом, що утворюється Президентом України відповідно до Конституції України для здійснення ним повноважень глави держави. У листі Голови Верховної Ради України також зазначено, що факт перебування народного депутата України в порядку статті 17 Закону в адміністративних будинках і службових приміщеннях Адміністрації Президента України не може розцінюватися як здійснення протиправної діяльності, що загрожує честі та гідності Президента України, оскільки це не пов'язано із протиправними намірами, які можуть будь-яким чином зашкодити Президенту України.

Стосовно відвідування об'єктів хімічного виробництва, ядерних установок та інших особливо небезпечних об'єктів Голова Верховної Ради України констатував, що у таких випадках повинні виконуватися і застосовуватися до народних депутатів України відповідні вимоги, прямо передбачені законами України.

Конституційний Суд України вважає, що за буквального змісту положень частини третьої статті 17 Закону право народного депутата України діючого скликання при пред'явленні посвідчення народного депутата України безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також його право безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, не можуть бути обмежені з підстав підпорядкування, форм власності цих об'єктів та встановленого на них режиму секретності.

Проте зазначені положення частини третьої статті 17 Закону застосовуються з урахуванням режиму доступу на окремі об'єкти, стосовно яких законом встановлено спеціальний режим доступу, зокрема пред'явлення чи оформлення інших документів, ніж посвідчення народного депутата України, особистий огляд, огляд та перевірку речей відвідувача.

Право народного депутата України безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також право безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, не поширюється на приміщення, в яких перебуває Президент України, оскільки серед повноважень Президента України, вичерпно визначених Конституцією України, відсутній його обов'язок приймати народного депутата України.

Таке застереження не стосується можливості безперешкодного відвідування народними депутатами України Адміністрації Президента України, що створюється Президентом України для забезпечення його діяльності.

4. Порушуючи питання про офіційне тлумачення частини другої статті 27 Закону, суб'єкт права на конституційне подання наголосив, що з'ясування, офіційна інтерпретація положень цієї норми необхідні для забезпечення її виконання з урахуванням інших законів України, які регулюють аналогічні питання. При цьому виходячи з вимог частини третьої статті 80 Конституції України Президент України просить визначитися щодо можливості притягнення народного депутата України до адміністративної відповідальності.

Голова Верховної Ради України зазначив, що «стаття 80 Конституції України вказує на загальний правовий режим недоторканості народних депутатів України, який гарантується

Конституцією України», і в цій статті відсутні положення «щодо можливості притягнення народного депутата України, в тому числі і до адміністративної відповідальності без згоди Верховної Ради України у разі, якщо це не пов'язано із застосуванням адміністративного арешту чи затримання».

Конституційний Суд України, вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, виходить з того, що «повноваження Верховної Ради України реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій» (Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002). Така діяльність народного депутата України потребує забезпечення його особистої свободи та убезпечення від незаконного впливу і тиску з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів, установ, організацій, підприємств тощо.

Статтею 80 Конституції України з відповідною метою гарантується депутатська недоторканність. Поняття депутатської недоторканності виключає юридичну відповідальність народного депутата України за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп, можливість притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання чи арешт без згоди Верховної Ради України.

Правова позиція Конституційного Суду України щодо депутатської недоторканності викладена в Рішенні Конституційного Суду України від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, де, зокрема, зазначено: «Важливою конституційною гарантією є депутатська недоторканність, яка має цільове призначення – забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх функцій. Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер».

Депутатська недоторканність є не суб'єктивним правом, привілеєм окремого індивіда, а складовою статусу народного депутата України. Громадянин набуває депутатської недоторканності лише у разі обрання його народним депутатом України і втрачає її одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України відповідного скликання або у разі дострокового припинення повноважень народного депутата України.

Положення частин першої, третьої статті 80 Конституції України відтворені у частині першій статті 27 Закону, де також встановлено, що депутатська недоторканність гарантується на весь строк здійснення депутатських повноважень. Частиною другою статті 27 Закону передбачено, що застосування певних заходів, які відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України (обшук, огляд особистих речей, багажу тощо), допускається лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності.

Отже, положення частини другої статті 27 Закону в контексті положень статті 80 Конституції України треба розуміти так, що народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності за умови, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України.

Таким чином, є підстави для висновку, що на народного депутата України поширюється загальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності, якщо це не пов'язано з його затриманням чи арештом, для чого потрібна згода Верховної Ради України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 63, 65, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

### **в и р і ш и в :**

#### **1. В аспекті порушених у конституційному поданні питань:**

1.1. Положення частини другої статті 17 Закону України «Про статус народного депутата України» щодо права народного депутата України на невідкладний прийом треба розуміти так, що невідкладним є позачерговий прийом народного депутата України з питань його депутатської діяльності, який не може бути відкладений на тривалий час і здійснюється керівниками та іншими посадовими особами розташованих на території України органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, громадських організацій і політичних партій раніше прийому інших посадових осіб та громадян відповідно до попередньо погоджених часу і місця.

Положення частини другої статті 17 зазначеного Закону щодо невідкладного прийому народного депутата України не поширюються на Президента України.

1.2. Положення частини третьої статті 17 Закону України «Про статус народного депутата України» щодо права народного депутата України діючого скликання при пред'явленні посвідчення народного депутата України безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також його права безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, треба розуміти так, що ці права не можуть бути обмежені з підстав підпорядкування, форм власності таких об'єктів, встановленого на них режиму секретності.

Визначені частиною третьою зазначеної статті права народного депутата України здійснюються з урахуванням встановленого законом спеціального режиму доступу на окремі об'єкти, зокрема пред'явлення інших документів, ніж посвідчення народного депутата України, чи їх оформлення, особистий огляд, огляд та перевірка речей відвідувача.

1.3. Положення частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» в контексті положень статті 80 Конституції України треба розуміти так, що народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України.

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 зверненням  
громадянина Сердюка Валерія Анатолійовича  
про офіційне тлумачення положення частини першої статті 7  
Цивільного кодексу Української РСР  
(справа про поширення відомостей)**

м. Київ  
10 квітня 2003 року  
№ 8-рп/2003

Справа № 1-9/2003

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

**Селівона Миколи Федосовича** – головуєчий,  
**Євграфова Павла Борисовича**,  
**Костицького Михайла Васильовича** – суддя-доповідач,  
**Малинникової Людмили Федорівни**,  
**Мироненка Олександра Миколайовича**,  
**Пшеничного Валерія Григоровича**,  
**Розенка Віталія Івановича**,  
**Савенка Миколи Дмитровича**,  
**Скоморохи Віктора Єгоровича**,  
**Тимченка Івана Артемовича**,  
**Тихого Володимира Павловича**,  
**Ткачука Павла Миколайовича**,  
**Чубар Людмили Пантеліївни**,  
**Шаповала Володимира Миколайовича**,

розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення положення частини першої статті 7 Цивільного кодексу Української РСР «поширив такі відомості».

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення громадянина Сердюка Валерія Анатолійовича.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування судами України частини першої статті 7 Цивільного кодексу Української РСР з питання, порушеного у конституційному зверненні.

Заслухавши суддю-доповідача Костицького М.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**у с т а н о в и в:**

1. Громадянин Сердюк Валерій Анатолійович звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положення частини першої статті 7 Цивільного кодек-

су Української РСР (далі – Цивільний кодекс) «поширив такі відомості». Практичну необхідність в офіційному тлумаченні заявник обґрунтовує наявністю неоднозначного застосування цього положення судами України, що, на думку Сердюка В.А., призвело до порушення його конституційних прав.

Суб'єкт права на конституційне звернення зазначає, що його заяву щодо неправомірних дій інспектора державної податкової інспекції м. Полтави до Державної податкової адміністрації у Полтавській області Октябрський районний суд м. Полтави визнав такою, що поширює відомості, які не відповідають дійсності, порочать честь, гідність та ділову репутацію працівника державної податкової інспекції. Своїм рішенням суд зобов'язав Сердюка В.А. спростувати заявлені відомості шляхом направлення заяви до відповідного відділу зазначеної адміністрації, а також відшкодувати збитки за заподіяну моральну шкоду цій службовій особі.

Судова колегія в цивільних справах Полтавського обласного суду та Колегія суддів судової палати в цивільних справах Верховного Суду України відмовили у задоволенні касаційної скарги Сердюка В.А. на рішення районного суду м. Полтави.

Заявник долучив до звернення також витяги з постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 1997 року за позовом подружжя Б. до громадянина Л. про захист честі, гідності, ділової репутації та відшкодування моральної шкоди і з постанови президії Житомирського обласного суду від 2 червня 2000 року за позовом громадянина С. до громадянина М. про захист честі, гідності та відшкодування моральної шкоди, які було вирішено з іншими правовими наслідками.

**2.** У відповіді на запит Конституційного Суду України Голова Верховного Суду України підкреслює, що звернення особи до правоохоронного органу зі скаргою на неправомірні дії його працівника, пов'язані із здійсненням ним владних повноважень чи виконанням службових обов'язків, є поширенням відомостей про цього працівника. Однак таке звернення не може бути підставою цивільно-правової відповідальності заявника за статтею 7 Цивільного кодексу (навіть якщо такі відомості не відповідають дійсності). Повідомлення правоохоронному органу про дії його працівника, що стосуються виконання ним службових обов'язків, але не пов'язані з реалізацією владних повноважень, є повідомленням про поведінку цього працівника, а тому не є поширенням відомостей у розумінні статті 7 Цивільного кодексу незалежно від того, чи правдиві вони. Підставою для відповідальності заявника за статтею 7 Цивільного кодексу можуть бути лише відомості, які стосуються поведінки (дій чи бездіяльності) працівника правоохоронного органу, оцінки його особистості (особистих якостей), за наявності всіх передбачених цією статтею обставин.

До того ж у згаданій вище постанові Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 1997 року зазначається, що за змістом статті 7 Цивільного кодексу «звернення громадянина до правоохоронних органів про захист своїх прав від неправомірних дій інших осіб, у тому числі показання свідка під час попереднього слідства, не може вважатись поширенням неправдивих відомостей».

Державна податкова адміністрація України вважає, що в контексті статті 7 Цивільного кодексу звернення громадянина у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян», до правоохоронного органу зі скаргою на неправомірні дії його працівника не є поширенням відомостей про цього працівника і не може бути підставою для цивільно-правової відповідальності громадянина.

Подібні висновки містяться також і у відповідях, наданих Інститутом держави і права ім. В.М. Корецького, Інститутом філософії ім. Г. Сковороди, Інститутом політичних і етнологічних досліджень Національної академії наук України.

**3.** Частина перша статті 7 Цивільного кодексу встановлює, що «громадянин або організація вправі вимагати по суду спростування відомостей, що не відповідають дійсності або викладені неправдиво, які порочать їх честь, гідність чи ділову репутацію або завдають шкоди їх інтересам, якщо той, хто поширив такі відомості, не доведе, що вони відповідають дійсності».

Відповідно до Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого са-



моврядкування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обгрунтовану відповідь у встановлений законом строк (стаття 40); кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55).

Питання практичної реалізації громадянами цих прав регулюються, зокрема, Законом України «Про звернення громадян», який забезпечує їм можливість брати участь в управлінні державними і громадськими справами, впливати на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, відстоювати свої права і законні інтереси та поновлювати їх у разі порушення шляхом викладення в письмовій або усній формі пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг.

Згідно з частиною п'ятою статті 55 Конституції України «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань», а статтею 4 Закону України «Про звернення громадян» передбачено підстави, які дають громадянам право оскаржувати рішення, дії (бездіяльність) у сфері управлінської діяльності, у тому числі органів державної податкової служби та їх посадових осіб, що, зокрема, встановлено і Законом України «Про державну податкову службу в Україні».

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що звернення громадян до правоохоронного органу, що містять певні відомості про недодержання законів посадовими або службовими особами, передаються чи повідомляються не з метою доведення таких відомостей до громадськості чи окремих громадян, а з метою їх перевірки уповноваженими на це законом іншими посадовими особами. Тому такі звернення за змістом частини першої статті 7 Цивільного кодексу не можуть вважатися поширенням відомостей, які порочать честь, гідність чи ділову репутацію або завдають шкоди інтересам посадової чи службової особи правоохоронного органу.

Проблеми, пов'язані з особливостями реалізації права громадян на свободу вираження поглядів і критику стосовно дій (бездіяльності) посадових та службових осіб, неодноразово були предметом розгляду Європейського суду з прав людини. Застосовуючи положення статті 10 Конвенції про захист прав людини та основних свобод в рішеннях у справах «Нікула проти Фінляндії», «Яновський проти Польщі» та інших, Суд підкреслює, що межі допустимої інформації щодо посадових та службових осіб можуть бути ширшими порівняно з межами такої ж інформації щодо звичайних громадян. Тому, якщо посадові чи службові особи діють без правових підстав, то мають бути готовими до критичного реагування з боку суспільства.

Водночас наявність у зверненнях до правоохоронного органу завідомо неправдивих відомостей тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України.

Зокрема, статті 173<sup>1</sup>, 212<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачають адміністративну відповідальність за поширювання неправдивих чуток, що можуть викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку, та за повідомлення завідомо неправдивих відомостей органам реєстрації актів громадянського стану.

Кримінальний кодекс України встановлює кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про підготовку вибуху, підпалу або інших дій, які загрожують загибеллю людей чи іншими тяжкими наслідками (стаття 259), завідомо неправдиве повідомлення суду, прокурору, слідчому або органу дізнання про вчинення злочину (стаття 383) тощо.

До того ж стаття 27 Закону України «Про звернення громадян» передбачає відшкодування особою за рішенням суду витрат у зв'язку з перевіркою звернень, які містять завідомо неправдиві відомості.

Підставою цивільно-правової відповідальності заявника, передбаченої статтею 7 Цивільного кодексу, може бути поширення недостовірної інформації стосовно особистого (сімейного) життя посадової чи службової особи правоохоронного органу як людини і громадянина.

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 94, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України



**в и р і ш и в :**

1. Положення частини першої статті 7 Цивільного кодексу Української РСР «поширив такі відомості» в аспекті конституційного звернення треба розуміти так, що викладення у листах, заявах, скаргах до правоохоронного органу відомостей особою, на думку якої посадовими чи службовими особами цього органу при виконанні функціональних обов'язків порушено її право, не може вважатись поширенням відомостей, які порочать честь, гідність чи ділову репутацію або завдають шкоди інтересам цих осіб.

Викладення у листах, заявах, скаргах до правоохоронного органу завідомо неправдивих відомостей тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством України.

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  
Верховної Ради Автономної Республіки Крим  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положень частини сьомої статті 3 Закону України  
«Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим»  
(справа про вибори депутатів  
Верховної Ради Автономної Республіки Крим)**

м. Київ  
17 квітня 2003 року  
№ 9-рп/2003

Справа № 1-8/2003

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 12 лютого 1998 року № 118/98-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 6–7, ст. 24; 2001 р., № 9, ст. 38).

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спірних питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим».

Заслухавши суддю-доповідача Шаповала В.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**У С Т А Н О В И В :**

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Верховна Рада Автономної Республіки Крим – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (далі – Закон), за якими військовослужбовці Збройних Сил, Прикордонних військ, Управління державної охорони, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, крім тих осіб, які проходять строкову військову або альтернативну (невійськову) службу, особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, судді і прокурори, а також державні службовці можуть бути зареєстровані кандидатами в депутати, якщо на момент реєстрації вони подадуть до окружної виборчої комісії особисте зобов'язання про припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим вважає, що зазначені положення частини сьомої статті 3 Закону порушують принцип рівності конституційних прав і свобод громадян, закріплені частиною першою статті 24 Конституції України.

Голова Верховної Ради України в листі до Конституційного Суду України зазначив, що конституційне подання треба вважати обґрунтованим, а положення частини сьомої статті 3 Закону такими, що не відповідають Конституції України.

Президент України також вважає достатньо підстав для визнання положень частини сьомої статті 3 Закону неконституційними.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, виходить з того, що у статті 71 Конституції України встановлено засади (принципи) виборчого права України: вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення, а пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України передбачено, що організація і порядок проведення виборів визначаються виключно законами України.

На реалізацію цих конституційних положень Верховна Рада України прийняла названий Закон, за яким депутати представницького органу територіальної автономії обираються громадянами України, що постійно проживають в Автономній Республіці Крим, на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (стаття 1). У Законі також визначено, що депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим може бути обраний громадянин України, що постійно проживає в Україні протягом останніх п'яти років, який має право голосу, на день виборів досяг вісімнадцяти років (частина п'ята статті 3).

Проте в частині сьомій статті 3 Закону для певних категорій громадян, порівняно з іншими громадянами, встановлено обмеження для набуття права балотуватися на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

3. Визначене частиною першою статті 38 Конституції України право громадян України, зокрема, бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування за своїм змістом, як наголошено в Рішенні Конституційного Суду України від 4 грудня 2001 року № 16-рп/2001, «по суті є правом при дотриманні необхідних умов балотуватися на виборах». За змістом частини першої статті 24 Конституції України, у цьому праві, як і в інших конституційних правах і свободах, громадяни є рівними.

Правова позиція Конституційного Суду України щодо неприпустимості обмежень конституційного права громадян балотуватися на виборах сформульована у Рішенні Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98. У цьому Рішенні, зокрема, визнана такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частина сьомої статті 3 Закону України «Про вибори народних депутатів України», яка тотожна з оспорюваною частиною сьомою

статті 3 Закону. При цьому Конституційний Суд України зазначив: «Оскільки вибори народних депутатів України є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права (частина перша статті 38, частина перша статті 71, стаття 76 Конституції України), звільнення кандидата у народні депутати України на період виборчої кампанії від виконання обов'язків за місцем роботи є його правом, а не обов'язком».

Отже, встановлення частиною сьомою статті 3 Закону обмежень щодо реалізації певними категоріями громадян права балотуватися на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим є порушенням вимоги, сформульованої у частині першій статті 24 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають рівні конституційні права і свободи.

На основі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

### **в и р і ш и в :**

**1.** Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини сьомої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим», за якими «військовослужбовці Збройних Сил, Прикордонних військ, Управління державної охорони, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, крім тих осіб, які проходять строкову військову або альтернативну (невійськову) службу, особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, судді і прокурори, а також державні службовці можуть бути зареєстровані кандидатами в депутати, якщо на момент реєстрації вони подадуть до окружної виборчої комісії особисте зобов'язання про припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії».

**2.** Положення частини сьомої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим», визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

**3.** Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточною 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**

## ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

21 січня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України та роз'яснення порядку застосування положень частини другої статті 10, пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію», статей 23–32, 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 97 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 36, 38 Кримінального кодексу України, а також про «дачу висновку» щодо конституційності положень статті 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Міністерство внутрішніх справ України звернулось до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України та роз'яснити порядок застосування положень частини другої статті 10, пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію», статей 23–32, 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 97 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 36, 38 Кримінального кодексу України, а також про «дачу висновку» щодо конституційності положень статті 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Ухвалою Колегії суддів Конституційного Суду України з конституційних звернень (подань) від 16 січня 2003 року відкрито конституційне провадження у справі щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України.

Необхідність у роз'ясненні порядку застосування положень частини другої статті 10, пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію», статей 23–32, 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 97 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 36, 38 Кримінального кодексу України суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує тим, що у працівників правоохоронних органів виникають труднощі щодо вжиття можливих заходів адміністративного та кримінально-процесуального характеру до народних депутатів України за вчинені правопорушення, оскільки за Конституцією України їм гарантується депутатська недоторканність.

Підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України і законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України (стаття 93 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Практичної необхідності у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень частини другої статті 10, пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію», статей 23–32, 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 97 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 36, 38 Кримінального кодексу України не вбачається.

Матеріали справи свідчать, що у Міністерства внутрішніх справ України виникла проблема щодо порядку реалізації зазначених положень адміністративного та кримінально-процесуального законодавства. На підтвердження цього до матеріалів справи долучено «Методичні рекомендації щодо затримання і доставлення осіб, які скоїли злочини», підготовлені МВС України 11 вересня 2002 року у зв'язку «з поширенням останнім часом випадків вчинення протиправних дій групами осіб під час проведення масових заходів», зокрема «ініційованих народними депутатами України». В мето-

дичних рекомендаціях викладено позицію МВС стосовно цього питання, тобто в конституційному поданні фактично йдеться про надання юридичної консультації з питань, які стосуються не депутатської недоторканності, а правозастосування, що згідно зі статтею 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України зазначає також, що положення статті 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» не можуть бути перевірені Конституційним Судом України на відповідність Конституції України, оскільки Міністерство внутрішніх справ України відповідно до статті 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» не є суб'єктом права на конституційне подання з питань конституційності законів України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо роз'яснення порядку застосування положень частини другої статті 10, пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію», статей 23–32, 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 97 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 36, 38 Кримінального кодексу України, а також про «дачу висновку» щодо конституційності положень статті 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» на підставі пунктів 1, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – відсутність встановленого Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» права на конституційне подання з питань конституційності законів України та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



13 лютого 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Г. про офіційне тлумачення положень частини другої статті 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» в редакції Закону України від 6 квітня 2000 року № 1646-III та постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію частини другої статті 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 22 листопада 2001 року № 1570 (суддя-доповідач Савенко М.Д.).

У конституційному зверненні громадянин Г. порушує питання про офіційне тлумачення положень частини другої статті 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (далі – Закон) та постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію частини другої статті 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (далі – Постанова).

Своє клопотання громадянин Г. обґрунтовує тим, що йому безпідставно відмовлено у призначенні пенсії як науковому працівнику. Органами пенсійного забезпечення йому встановлено науковий стаж 18 років. Не зараховано до наукового стажу час навчання в заочній аспірантурі та роботи на інженерно-технічних посадах до присудження наукового ступеня. Тому через відсутність необхідних 20 років такого стажу йому відмовлено у призначенні наукової пенсії, про що його було повідомлено управлінням Пенсійного фонду України в Красногвардійському районі міста Дніпропетровська.

Звертаючись до Конституційного Суду України, він вважає, що питання встановлення наукового стажу для призначення йому пенсії як науковому працівнику можна вирішити шляхом офіційного тлумачення названих правових норм.

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України відповідно до статті 94 Закону України «Про Конститу-

ційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування їх положень судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод. Про наявність такої підстави у конституційному зверненні не зазначено, громадянин Г. подав лише повідомлення управління Пенсійного фонду України в Красногвардійському районі міста Дніпропетровська про відмову йому у призначенні наукової пенсії. Інших матеріалів, які підтверджували б неоднозначність застосування положень частини другої статті 24 Закону, він не подав.

До повноважень Конституційного Суду України згідно зі статтею 150 Конституції України належить офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Питання про офіційне тлумачення постанов Кабінету Міністрів України не належить до повноважень Конституційного Суду України (стаття 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Г. про офіційне тлумачення положень частини другої статті 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» та постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію частини другої статті 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» на підставі пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



13 лютого 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (суддя-доповідач Шаповал В.М.).

Суб'єкт права на конституційне подання – Президент України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частин другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 року № 2328-III.

Зокрема, Президент України просить дати офіційне тлумачення положення частини третьої статті 27 названого Закону щодо того, які саме особливості порядку притягнення народного депутата України до відповідальності можуть визначатися законом про регламент Верховної Ради України, оскільки, на думку суб'єкта права на конституційне подання, цим Законом може визначатися лише порядок розгляду у Верховній Раді України питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України.

Відповідно до частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України, тобто необхідність, яка виникає у процесі застосування положень чинного закону України.

Суб'єкт права на конституційне подання просить дати офіційне тлумачення положень частини третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» щодо того, які особливості порядку притягнення народного депутата України до відповідальності можуть визначатися законом про регламент Верховної Ради Укра-



їни. Конкретне запитання, наведене у конституційному поданні, стосується змісту закону, який ще не прийнято, хоча його прийняття передбачене Конституцією України.

Клопотання Президента України фактично зводиться до того, щоб Конституційний Суд України в офіційному тлумаченні положень чинного Закону України «Про статус народного депутата України» висловив свої міркування щодо змісту закону про регламент Верховної Ради України, який має бути прийнятий на виконання вимог Конституції України. Наслідком такого офіційного тлумачення було б вирішення Конституційним Судом України питання, віднесеного до повноважень Верховної Ради України. Отже, порушене Президентом України питання про офіційне тлумачення частини третьої статті 27 Закону в аспекті, зазначеному у конституційному поданні, непідвідомче Конституційному Суду України, що відповідно до пункту 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження.

Враховуючи викладене та керуючись статтею 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 року № 2328-III на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом України «Про Конституційний Суд України» та непідвідомчість Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.



13 лютого 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Л. щодо офіційного тлумачення пункту 6 статті 32 Кримінально-процесуального кодексу України від 28 грудня 1960 року (суддя-доповідач Мироненко О.М.).

Громадянин Л. звернувся до Конституційного Суду України з клопотаннями і листами, в яких порушує питання щодо офіційного тлумачення словосполучення «які діють у межах своєї компетенції», що вживається в пункті 6 статті 32 Кримінально-процесуального кодексу України стосовно прокурорів управлінь і відділів прокуратур.

Необхідність в офіційній інтерпретації суб'єкт права на конституційне звернення обґрунтовує неправильним, на його думку, застосуванням положень пункту 6 статті 32 Кримінально-процесуального кодексу України Хмельницьким міським судом, що призвело до порушення конституційних прав заявника.

З матеріалів конституційного звернення вбачається, що старший прокурор відділу нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю прокуратури Хмельницької області порушив кримінальну справу проти громадянина Л. за вчинення злочинів, передбачених частиною другою статті 188, статтею 189<sup>1</sup>, частиною першою статті 189<sup>4</sup>, частиною третьою статті 206 Кримінального кодексу України 1960 року. Вважаючи, що проти громадянина Л. кримінальну справу було порушено неправомочною особою, його захисник заявив клопотання про направлення справи на додаткове розслідування. Хмельницький міський суд постановою від 14 листопада 2001 року зазначене клопотання залишив без задоволення.

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

рішення суду загальної юрисдикції, а також постанови Пленуму Верховного Суду України, наказів Генеральної прокуратури України, Генерального прокурора України, на які посилається автор конституційного звернення, свідчать про однозначне застосування приписів пункту 6 статті 32 Кримінально-процесуального кодексу України судами України, іншими органами державної влади.

По суті, у зверненні йдеться про особисту незгоду громадянина Л. та захисника підсудного з тлумаченням зазначеного положення Кримінально-процесуального кодексу України Хмельницьким міським судом та діями посадових осіб прокуратури. Але це не може бути підставою для відкриття конституційного провадження, оскільки таке питання виходить за межі повноважень Конституційного Суду України, передбачених у статтях 150, 151 Конституції України. Всі інші питання, які порушує заявник у своїх клопотаннях (стосовно правомірності порушення кримінальної справи, факту його побиття співробітниками міліції, незаконного його обвинувачення у скоєнні злочинів тощо), також не належать до компетенції Конституційного Суду України.

Враховуючи викладене та керуючись частиною другою статті 147, статтею 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45, статтями 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Л. щодо офіційного тлумачення пункту 6 статті 32 Кримінально-процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



13 лютого 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням уповноваженого за дорученням відкритого акціонерного товариства «Чернівецький хлібокомбінат» громадянина Р. про офіційне тлумачення положень статей розділу XII<sup>2</sup> Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) та їх відповідність Конституції України, а також про відповідність частини другої статті 111<sup>7</sup> цього Кодексу положенням Закону України «Про судоустрій України» (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

До Конституційного Суду України надійшло письмове клопотання уповноваженого за дорученням відкритого акціонерного товариства «Чернівецький хлібокомбінат» (далі – Товариство) громадянина Р., адвоката юридичної фірми «Парітет», дати офіційне тлумачення положень статей розділу XII<sup>2</sup> «Перегляд судових рішень Вищого господарського суду України Верховним Судом України» ГПК України щодо процесуального порядку порушення провадження з перегляду в касаційному порядку постанов Вищого господарського суду України та висновок щодо їх відповідності частині другій статті 19, частині третій статті 129 Конституції України. У зверненні також порушується питання про дачу висновку щодо відповідності положень частини другої статті 111<sup>7</sup> ГПК України положенням Закону України «Про судоустрій України».

Обґрунтовуючи необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень ГПК України, автор звернення посилається на прийняту колегією суддів Верховного Суду України 14 лютого 2002 року ухвалу про відмову в порушенні провадження з перегляду в касаційному порядку постанови Вищого господарського суду України від 14 серпня 2001 року у справі за позовом закритого акціонерного товариства «Компанія «Асоціація України» до зазначеного Товариства та виконавчого комітету Чернівецької міської ради про визнання недійсними рішення про створення товариства з обмеженою відповідальністю «Чернівціхліб» та його установчих документів, скасування державної реєстрації цього товариства та визнання недійсним договору оренди між хлібокомбінатом і товариством «Чернівціхліб». Названою постановою було залишено без

змін рішення арбітражного суду Чернівецької області від 22 березня 2001 року та постанову заступника голови цього суду від 15 червня 2001 року про задоволення позову. Як зазначається у клопотанні, через відсутність у розділі XII<sup>2</sup> ГПК України приписів щодо процесуального порядку і процедурної форми згоди п'яти суддів Верховного Суду України на порушення провадження з перегляду постанови Вищого господарського суду України, а також щодо можливості оскарження такого рішення суддів Верховного Суду України порушується право Товариства на перегляд у касаційному порядку Верховним Судом України постанови Вищого господарського суду України за правилами розгляду справи у господарському суді першої інстанції, тобто за участю сторін на засадах змагальності і гласності судочинства.

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

Проте у зверненні та доданих до нього матеріалах відсутні факти неоднозначного застосування судами України положень розділу XII<sup>2</sup> ГПК України, які регулюють перегляд судових рішень Вищого господарського суду України Верховним Судом України.

У листах-відповідях Голови Верховного Суду України та Голови Вищого господарського суду України Конституційному Суду України є свідчення про те, що судова практика застосування цих норм однозначна.

Клопотання про офіційне тлумачення положень розділу XII<sup>2</sup> ГПК України, який містить вісім статей, також не може бути задоволене, оскільки відповідно до пункту 3 частини другої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» суб'єкт права на конституційне звернення повинен зазначити конкретні статті (окремі положення) Конституції України або Закону України, тлумачення яких має бути дано Конституційним Судом України.

Автор звернення водночас порушив питання про відповідність Конституції України (конституційність) положень статей розділу XII<sup>2</sup> ГПК України. Проте відповідно до статті 150 Конституції України громадяни та юридичні особи не є суб'єктами права на конституційне подання з питань конституційності законів України.

Вирішення питання про відповідність частини другої статті 111<sup>7</sup> ГПК України положенням Закону України «Про судоустрій України» до повноважень Конституційного Суду України не віднесено (стаття 150 Конституції України, стаття 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

До того ж сформульовані у зверненні питання і листи-відповіді голів Верховного Суду України та Вищого господарського суду України Конституційному Суду України свідчать про наявність прогалин у названому розділі ГПК України, що ускладнює процес перегляду судових рішень Вищого господарського суду України Верховним Судом України. Але заповнення прогалин у законах є прерогативою Верховної Ради України.

Згідно зі статтею 153 Конституції України процедура розгляду справ Конституційним Судом України визначається законом. Процедура звернення до Конституційного Суду України, провадження у справах, прийняття рішень і дачі висновків Конституційним Судом України визначена Законом України «Про Конституційний Суд України» (розділ II «Конституційне провадження», розділ III «Особливості конституційного провадження»). Вона є виключною щодо порядку здійснення конституційного судочинства і спеціальною – такою, яка не збігається з процедурами цивільного, господарського, адміністративного, кримінального судочинства в судах загальної юрисдикції, встановленими відповідними процесуальними законами.

Стаття 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначила суб'єктами права на конституційне звернення щодо офіційного тлумачення Конституції Укра-

їни та законів України громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб.

Юридична особа має діяти через свої статутні органи, діяльність яких розглядається як дії самої юридичної особи. Тому конституційне звернення від юридичної особи подається до Конституційного Суду України через представника органу управління (чи керівника), якого визначено відповідно до закону статутом, положенням чи іншим установчим документом. Суб'єкт права на конституційне звернення відповідно до пункту 2 частини другої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» саме у конституційному зверненні визначає свого представника, який буде представляти його інтереси в конституційному провадженні.

Таким чином, Закон України «Про Конституційний Суд України» не передбачає передачі права на звернення до Конституційного Суду України належним суб'єктом права на конституційне звернення іншій особі.

Враховуючи викладене та керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 13, 42, 43, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням уповноваженого за дорученням відкритого акціонерного товариства «Чернівецький хлібокомбінат» громадянина Р. про офіційне тлумачення положень статей розділу XII<sup>2</sup> Господарського процесуального кодексу України та їх відповідність Конституції України, а також про відповідність частини другої статті 111<sup>7</sup> цього Кодексу положенням Закону України «Про судоустрій України» на підставі пунктів 1, 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – відсутність у нього встановленого Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» права на це конституційне звернення та невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України»; невідомість Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному зверненні.



13 березня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянина Ю. про офіційне тлумачення положення частини другої статті 384 Цивільного кодексу Української РСР (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

До Конституційного Суду України протягом травня–липня 2002 року надійшло три конституційних звернення громадянина Ю. з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини другої статті 384 Цивільного кодексу Української РСР (далі – Цивільний кодекс), згідно з яким держава гарантує збереження і видачу вкладів на першу вимогу вкладника, зокрема, як застосовується ця норма щодо банківських вкладів фізичних осіб.

З матеріалів справи вбачається, що автор звернень є вкладником комерційного акціонерного банку «Слов'янський» (м. Запоріжжя), який постановою Правління Національного банку України від 11 січня 2001 року було ліквідовано. Ліквідаційна комісія банку визначила вимоги громадянина Ю. у розмірі 91262 гривні. Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та ліквідаційною комісією банку йому було повернуто 11500 гривень.

У серпні 2001 року громадянин Ю. звернувся до суду з позовом до Національного банку України про стягнення моральної шкоди у розмірі неповернутого вкладу. В позовній заяві він посилався на те, що Національний банк України після ліквідації зазначеного банку в порушення гарантії, передбаченої частиною другою статті 384 Цивільного кодексу, на першу вимогу не повернув йому вклад. Рішенням Печерського районного суду м. Києва від 1 березня 2002 року громадянину Ю. в позові відмовлено. Суд виходив з того, що відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяль-

ність» Національний банк України не відповідає за зобов'язаннями інших банків і не брав на себе обов'язку щодо повернення вкладів, зокрема комерційного акціонерного банку «Слов'янський». Автор конституційних звернень вважає, що в результаті цього він був позбавлений конституційного права на власність, гарантованого статтею 41 Конституції України.

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод. Згідно зі статтею 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному зверненні має зазначатися обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України.

Однак цих вимог не дотримано. Як свідчить зміст конституційних звернень, у них відсутнє обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положення частини другої статті 384 Цивільного кодексу. У зверненнях та долучених до них матеріалах немає посилок на неоднозначне застосування цього положення судами України, іншими органами державної влади.

Отже, конституційні звернення громадянина Ю. не відповідають вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Враховуючи наведене та керуючись статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційними зверненнями громадянина Ю. про офіційне тлумачення положення частини другої статті 384 Цивільного кодексу Української РСР на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційних звернень вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



13 березня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Б. про офіційне тлумачення статті 76 Цивільного кодексу Української РСР (суддя-доповідач Чубар Л.П.).

До Конституційного Суду України звернулася громадянка Б. з клопотанням про офіційне тлумачення статті 76 Цивільного кодексу Української РСР (далі – Цивільний кодекс) у контексті застосування строків позовної давності до позовів про визнання угод недійсними.

З матеріалів справи вбачається, що рішенням місцевого суду м. Тернополя від 25 жовтня 2001 року, залишеним без змін ухвалою апеляційного суду Тернопільської області від 15 січня 2002 року, автору конституційного звернення відмовлено в задоволенні позову стосовно визнання недійсними акта приватизації квартири та договору її дарування у зв'язку з пропуском строку позовної давності, встановленого статтею 71 Цивільного кодексу. Ухвалою від 21 травня 2002 року колегія суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України відмовила у задоволенні касаційної скарги громадянки Б.

Обґрунтовуючи свою позицію щодо неоднозначного підходу судів України до проблеми застосування строків позовної давності до позовних заяв про визнання угод недійсними, автор звернення посилається на роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з ви-



знанням угод недейсними» від 12 березня 1999 року № 02-5/111, у підпункті 3.3 яких звернуто увагу господарських судів на ту обставину, що недейсні угоди, як правило, не породжують для сторін прав і обов'язків, тому до вимог про визнання недейсними таких угод строки позовної давності не застосовуються. На думку громадянки Б., у разі якщо Конституційний Суд України при офіційному тлумаченні статті 76 Цивільного кодексу дійде висновку, що до позовних заяв про визнання угод недейсними строк позовної давності не застосовується, це надасть їй можливість вимагати перегляду Верховним Судом України її справи за винятковими обставинами.

Згідно з частиною другою статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному зверненні має зазначитися обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України або законів України. Відповідно до статті 94 цього Закону підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Проте у матеріалах справи відсутні факти неоднозначного застосування судами України, іншими органами державної влади статті 76 Цивільного кодексу. Судові рішення у справі за позовом громадянки Б. постановлялися на підставі статей 71, 80 Цивільного кодексу, якими встановлено відповідно загальний трирічний строк позовної давності та наслідки закінчення цього строку. Статтею 76 Цивільного кодексу не регламентується застосування (незастосування) строків позовної давності до вимог про визнання угод недейсними.

У листі заступника Голови Верховного Суду України повідомляється, що Верховний Суд України не має інформації про те, щоб загальні суди у справах за позовами про визнання угод недейсними виходили з того, що на ці позови не поширюється позовна давність.

Громадянка Б. не зазначила у конституційному зверненні, які саме її конституційні права порушено, як вона вважає, неоднозначним застосуванням судами статті 76 Цивільного кодексу і яким саме положенням цієї статті потрібно дати офіційне тлумачення.

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

Враховуючи викладене та керуючись статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Б. про офіційне тлумачення статті 76 Цивільного кодексу Української РСР на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



13 березня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина А. про офіційне тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, статті 248<sup>5</sup> Цивільного процесуального кодексу України (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Громадянин А. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, статті 248<sup>5</sup> Цивільного процесуального кодексу України.



Необхідність в офіційному тлумаченні суб'єкт права на конституційне звернення обґрунтовує неправильним, на його думку, застосуванням положень зазначених статей судами загальної юрисдикції, що призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних звернень (подань) Ухвалою від 26 грудня 2002 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» та невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.

Згідно зі статтею 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» однією з вимог до змісту конституційного звернення є обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні положень Конституції України та законів України. Однак цієї вимоги у конституційному зверненні не виконано.

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

З матеріалів, доданих до конституційного звернення, вбачається, що Старокіївський районний суд м. Києва ухвалою від 9 липня 2001 року відмовив громадянину А. в поновленні строку для звернення до суду зі скаргою на «неправомірні рішення та бездіяльність» Міністерства юстиції України і Державної податкової адміністрації України стосовно наказу «Про затвердження Свідоцтва про сплату єдиного податку та Порядку його видачі» від 29 жовтня 1999 року № 599, виданого Державною податковою адміністрацією України і зареєстрованого Міністерством юстиції України 2 листопада 1999 року за № 752/4045. Апеляційний суд м. Києва ухвалою від 29 серпня 2001 року скаргу громадянина А. залишив без задоволення, а ухвалу районного суду – без змін. Колегія суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України своєю ухвалою від 28 січня 2002 року касаційну скаргу громадянина А. з цього питання відхилила.

У матеріалах конституційного звернення відсутні дані, які свідчили б про неоднозначне застосування судами загальної юрисдикції положень статті 248<sup>5</sup> Цивільного процесуального кодексу України. У конституційному зверненні йдеться про незгоду громадянина А. з правозастосовною практикою судів загальної юрисдикції.

Що ж до клопотання суб'єкта права на конституційне звернення про офіційне тлумачення положення частини другої статті 55 Конституції України, то слід зазначити, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп/97 вже дав офіційне тлумачення вказаного положення зазначеної статті.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина А. про офіційне тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, статті 248<sup>5</sup> Цивільного процесуального кодексу України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



20 березня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням дочірньої

компанії «Укртрансгаз» Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» в особі філії Управління магістральних газопроводів «Київтрансгаз» про офіційне тлумачення положень статті 18 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», статті 70 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» в частині поширення процедури списання податкового боргу на заборгованість з відрахувань на дорожні роботи (суддя-доповідач Костицький М.В.).

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень суб'єкт права на конституційне звернення обґрунтовує їх неоднозначним, на його думку, застосуванням судовими органами України, іншими органами державної влади, що призводить до порушення його матеріальних інтересів. На підтвердження цієї позиції наводиться декілька точок зору щодо порядку погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами, висловлених Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності, Державною податковою адміністрацією України (окремо і у спільних листах), а також у рішеннях і постановах судових органів України.

Матеріали конституційного звернення свідчать, що питання порядку погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами в частині поширення процедури списання податкового боргу на заборгованість з відрахувань на дорожні роботи неодноразово було предметом розгляду в судах. Розглядалася Вищим господарським судом України і заява ДК «Укртрансгаз» про перевірку постанови голови арбітражного суду м. Києва від 9 квітня 2001 року у справі за позовом Державного підприємства «Київське обласне управління по будівництву, ремонту та експлуатації автомобільних доріг» (далі – ДП «Київський облавтодор») до ДК «Укртрансгаз» про стягнення 42932917,70 грн.

Рішенням арбітражного суду м. Києва від 6 грудня 2000 року, залишеним без змін постановою голови цього суду від 9 квітня 2001 року, позов ДП «Київський облавтодор» до ДК «Укртрансгаз» про стягнення 42932917,70 грн. було задоволено частково: з відповідача на користь обласного дорожнього фонду Київської області стягнуто 22595218 грн. пені, нарахованої за несвоєчасну сплату відрахувань на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування за період з 15 липня 1997 року до 20 серпня 2000 року, на заборгованість із зазначених відрахувань у сумі 20515589,70 грн., що виникла за станом на 8 листопада 2000 року. У частині позовних вимог щодо стягнення цієї заборгованості провадження у справі було припинено у зв'язку з відсутністю предмета спору.

Колегія суддів Вищого господарського суду України постановою № 15/525 від 14 вересня 2001 року заяву ДК «Укртрансгаз» задовольнила частково: рішення арбітражного суду м. Києва від 6 грудня 2000 року та постанову голови арбітражного суду м. Києва від 9 квітня 2001 року у справі № 15/525 в частині стягнення з ДК «Укртрансгаз» на користь обласного дорожнього фонду Київської області 22595218,00 грн. скасовано, у позові ДП «Київський облавтодор» до ДК «Укртрансгаз» про стягнення 22595218,00 грн. відмовлено. В іншій частині, а саме у частині задоволення позовних вимог про стягнення заборгованості в сумі 20515589,70 грн., рішення і постанову залишено без змін.

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

Однак з матеріалів справи не вбачається неоднозначності застосування судами положень статті 18 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», яка призвела б до пору-

шення конституційних прав і свобод суб'єкта права на конституційне звернення. Проведення у справі щодо позовних вимог ДП «Київський облгавтодор» до ДК «Укртрансгаз» про стягнення заборгованості арбітражним судом м. Києва було припинено у зв'язку з відсутністю предмета спору, а його рішення і постанову голови цього суду в зазначеній частині Вищим господарським судом України залишено без змін. Рішення і постанову в частині позовних вимог щодо стягнення пені на заборгованість Вищим господарським судом України було скасовано.

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

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням дочірньої компанії «Укртрансгаз» Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» в особі філії Управління магістральних газопроводів «Київтрансгаз» про офіційне тлумачення положень статті 18 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», статті 70 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» в частині поширення процедури списання податкового боргу на заборгованість з відрахувань на дорожні роботи на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».



20 березня 2003 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 8 Конституції України (суддя-доповідач Тихий В.П.).

Суб'єкт права на конституційне подання – народні депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 8 Конституції України з тим, щоб з'ясувати: «Яким чином людина і громадянин має в судовому порядку захистити свої конституційні права і свободи, гарантовані Конституцією України, зокрема право на оскарження в суді рішень посадових і службових осіб органів досудового слідства і прокуратури, якщо в КПК України не визначено порядок оскарження рішень цих посадових і службових осіб?»

Третя колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 10 лютого 2003 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

Аналіз конституційного подання свідчить, що суб'єкт права на конституційне подання фактично порушує питання щодо конституційності окремих положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України), а положеннями частини третьої статті 8 Конституції України народні депутати України обґрунтовують неконституційність цих норм КПК України. Тобто через процедуру розгляду справ про офіційне тлумачення Конституції України суб'єкт права на конституційне подання прагне, щоб Конституційний Суд України визнав неконституційними окремі поло-

ження названого Кодексу. Але згідно зі статтею 153 Конституції України Законом України «Про Конституційний Суд України» передбачено особливості конституційного провадження, зокрема, як у справах щодо відповідності положень чинних правових актів, зазначених у пункті 1 статті 13 цього Закону, конституційним принципам і нормам стосовно прав і свобод людини і громадянина (глава 12), так і у справах щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України (глава 16). Для порушення питання про відкриття провадження у справах щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України стосовно прав і свобод людини і громадянина цим Законом визначено інші підстави (стаття 82), ніж підстави для конституційного подання, конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України (статті 93, 94).

Народні депутати України стверджують також, що в КПК України не визначено порядок оскарження до суду рішень посадових і службових осіб органів досудового слідства і прокуратури. Проте такий порядок встановлено статтями 52<sup>5</sup>, 106, 110, частинами п'ятою, шостою статті 234, частинами другою, третьою статті 236, статтями 236<sup>1</sup>, 236<sup>2</sup>, 236<sup>5</sup>, 236<sup>6</sup> КПК України тощо. Інша річ, що встановлений порядок у певній частині, на думку суб'єкта права на конституційне подання, не відповідає Конституції України, але це питання не є предметом розгляду у цій справі.

Також Конституційний Суд України наголошує на тому, що відповідь на деякі питання щодо конституційності окремих положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 КПК України він вже дав у своєму Рішенні від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора).

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

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45, 50, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 8 Конституції України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

---

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

---

**ФОРМА ДЕРЖАВИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ****В. Шаповал,**

доктор юридичних наук, професор

Важливе значення для юридичної теорії взагалі і для теорії конституційного права зокрема має поняття форми держави. ФОРМА ДЕРЖАВИ – характеристика держави, яка відображає певні особливості організації механізму здійснення влади і взаємодії держави з суспільством. Термін «форма держави» ще у XVIII столітті застосовували філософи та юристи. Проте характеристика держави за різними формальними критеріями об'єктивно віднесена до «вічних» наукових проблем: відповідні тези були викладені ще Платоном і Аристотелем у вченнях про державу. У наші дні термін «форма держави» також слугує доктринальним цілям, зокрема класифікаціям держави.

Поняття форми держави має практичне значення насамперед у зв'язку з конституційним закріпленням організації державного владарювання. За змістом такого закріплення засвідчуються форма державного правління і форма державного устрою як прояви (сторони) форми держави. Форма державного правління відображає інституціональні особливості організації державного владарювання, форма державного устрою – територіальні особливості цієї організації. Обидва відповідних прояви форми держави можна встановити з аналізу положень конкретного основного закону.

З поняттям форми держави звичайно прямо пов'язують політичний режим як ще один її прояв. *Політичний режим* характеризує державу у взаємозв'язках із соціумом, саму державу як складову політичної системи суспільства. Термін «політичний режим» набув поширення у XX столітті. На відміну від форми державного правління і форми державного устрою, які засвідчують організацію державного владарювання, форма політичного режиму в першу чергу співвіднесена із здійсненням владарювання, з участю в ньому громадян, зі станом усієї політичної системи суспільства. Тому політичний режим є, скоріше, не просто державною формою, а формою взаємозв'язків між державою і суспільством. Його нерідко визначають широко і пов'язують з політичною владою у суспільстві взагалі. У зв'язку з таким підходом іноді виділяють вужче поняття державного режиму як таке, що слугує характеристиці саме держави у взаємозв'язках із суспільством.

Поняття форми політичного режиму покладене в основу деяких класифікацій держави і суспільства. Водночас класифікують і самі політичні режими. Відповідні класифікації є наслідками зусиль представників різних наук, включаючи юридичну. Вітчизняні автори найчастіше виділяють демократичний, авторитарний і тоталітарний режими. Разом з тим звичайною є ситуація, коли в умовах конкретної країни наявні ознаки двох з названих видів політичних режимів – демократичного і авторитарного або авторитарного і тоталітарного. В основу класифікації політичних режимів як демократичного, авторитарного і тоталітарного покладено певні критерії, однак лише частина з них відображена в конституціях і законодавстві.

Насамперед класифікація політичних режимів здійснюється шляхом встановлення різних юридичних засобів реалізації прав і свобод людини і громадянина або, навпаки, лише формального декларування прав і свобод і навіть нехтування ними на практиці; забезпечення умов для ідеологічного та політичного плюралізму або його обме-



ження чи встановлення відповідної монополії. Наявність або відсутність цих та деяких інших ознак (критеріїв класифікації) політичних режимів може бути визначена на основі аналізу не тільки правових норм, а й практики їх застосування. Інші критерії знаходяться в цілому поза межами правового регулювання. Зокрема, це конкретні методи і способи здійснення державного владарювання, особливості політичної та правової культури.

Тому форма політичного режиму не може бути встановлена винятково засобом конституційного регулювання. І навіть у разі її певного конституційного оформлення вона не завжди адекватна правозастосуванню і взагалі суспільній практиці. При цьому в основних законах, по суті, проголошується демократичний режим, адже в них держава прямо визначається саме як демократична. Проте це не може розглядатись як підтвердження існування демократії хоча б через загальність та абстрактність відповідних положень. До того ж такі положення є в конституціях незалежно від реальних політичних режимів, що існують в умовах конкретних країн. Сам термін «політичний режим» не застосовується в конституційних текстах. Чи не виняток становить положення статті 5 Конституції Єгипту, яким передбачено, що «політичний режим Арабської Республіки Єгипет ґрунтується на багатопартійній системі, принципи і складові якої відображають організацію суспільства».

Оформлення демократичного політичного режиму відбулося згідно із змістом положень конституцій, прийнятих після Другої світової війни. В юридичній теорії такі конституції іноді визначають як соціальні. Залишаючись у першу чергу основними законами держави, вони водночас містять відносно велику кількість положень, які встановлюють певні засади суспільного життя, унормовують взаємозв'язки між суспільством і державою. Важливе значення згідно з їх змістом має врегулювання відносин у своєрідному трикутнику «суспільство – держава – індивід».

Реакцією на події, що супроводжували війну, та на її наслідки було визнання пріоритетності прав людини і посилення уваги до засобів їх захисту. «Достоїнство людини недоторканне. Поважати і захищати його – обов'язок будь-якої влади» – встановлено в статті 1 Основного Закону ФРН. Подібні положення включають конституції, прийняті в ряді постсоціалістичних і пострадянських країн. «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», – зафіксовано в статті 3 Конституції України. Про відповідні соціальні цінності йдеться в основних законах Білорусі, Грузії, Казахстану, Македонії, Молдови, Росії, Туркменістану, Узбекистану і Хорватії. В Азербайджані забезпечення прав і свобод людини і громадянина конституційно визнане найвищою метою держави, в Албанії в контексті забезпечення прав і свобод сформульовано одну з основ держави, а в Болгарії – її найвищий принцип.

Особливістю конституційного оформлення демократичного політичного режиму в деяких країнах є декларування політичного та ідеологічного плюралізму. Вперше принцип політичного плюралізму був зафіксований в конституціях Португалії та Іспанії, прийнятих у 70-і роки ХХ століття. Вони засвідчили новий етап державно-правового розвитку, якому передувало буття відповідних країн за умов недемократичних режимів. Своєрідною реакцією на попередню практику суспільно-політичного і державного життя було декларування політичного плюралізму в конституціях, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах. Іноді політичний плюралізм прямо протиставляється режиму, що існував раніше: «Демократія в Республіці Молдова здійснюється в умовах політичного плюралізму, несумісного з диктатурою і тоталітаризмом» (стаття 5 Конституції Молдови).

Принцип політичного плюралізму передбачає свободу створення і діяльності політичних партій. Водночас в основних законах, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах, звичайно забороняються будь-яка узурпація державної вла-



ди, поєднання державних і партійних інститутів, створення в державних органах партійних організацій тощо. У Вірменії, Росії та Хорватії конституційно застерігається багатопартійність. У Польщі заперечується існування політичних партій та інших громадських організацій, які «звертаються у своїх програмах до тоталітарних методів» (стаття 13 Конституції).

Вимоги щодо політичного плюралізму нерідко доповнюються положеннями про ідеологічний плюралізм, згідно з якими будь-яка ідеологія не може визнаватися державною або обов'язковою. Подібні положення містяться, зокрема, в частинах першій і другій статті 15 Конституції України, а відповідно до змісту частини третьої її статті 37 не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій, зокрема, в органах виконавчої та судової влади. Водночас форма політичного режиму залишається здебільшого поза межами конституційного регулювання суспільних відносин, і шляхом аналізу змісту основного закону не можна встановити режим, який функціонує в умовах конкретних суспільства і держави. Поняття форми держави набуває значення для конституційного права, насамперед у зв'язку з конституційною фіксацією форми державного правління і форми державного устрою.

*Форма державного правління* – це відображений в основному законі спосіб організації державної влади, який засвідчує особливості компетенційних взаємозв'язків між вищими органами держави, насамперед тими, що співвіднесені із законодавчою і виконавчою владою. Для з'ясування конституційно прийнятої форми державного правління необхідно проаналізувати положення основного закону, змістом яких встановлено порядок формування вищих органів держави, функціонально поєднаних із законодавчою і виконавчою владою (парламент, глава держави та уряд як колегіальний орган), і визначено повноваження, що відображають певний взаємозв'язок між цими органами. Модель (форма) такого взаємозв'язку тією чи іншою мірою коригується практикою застосування відповідних конституційних положень.

Класифікації держави за критеріями, змістово близькими до сучасного поняття форми державного правління, пропонувалися ще за античних часів. Зокрема, Аристотель розрізняв держави за кількістю осіб, що правлять, і виділяв три «правильних способи правління» – царство, аристократію і політію. Ця класифікація вважалась класичною за часів середньовіччя. Саме тоді для позначення єдиновладдя як державної форми почали вживати термін «монархія», який є запозиченням з грецької мови. Поява словосполучення *res publica* засвідчила зміни в організації державного владарювання у Стародавньому Римі у так званій період республіки (V–I століття до нової ери) порівняно з попереднім періодом, визначеним істориками як період царів. Для позначення ж держави, яка за своєю організацією є своєрідною антитезою єдиновладдю, термін «республіка» вперше застосував у XVI столітті Н. Макіавеллі. Він був, по суті, ідеологом визнаної класифікації держави на монархію і республіку. Така класифікація відображає основи організації держави за різних історичних часів. При цьому монархія і республіка були фактично первинними формами правління, які еволюціонували разом із суспільством.

Разом з тим термін «республіка» на сьогодні не завжди позначає реальну форму державного правління. Іноді назву республіки мають суб'єкти федерації (Росія). В окремих пострадянських країнах відповідний термін вживається у назві (титулі) територіальної автономії, що зумовлено певною традицією або політичними компромісами, досягнутими у процесі державного розвитку. Існує також практика іменування республікою територіальних утворень, які виникли внаслідок сепаратизму, збройної агресії, анексії тощо і не визнані як суверенні держави.

Запровадження одноосібних і певних колегіальних способів (засобів) організації та здійснення владарювання було характерною ознакою монархічних і республіканських форм, які існували за умов рабовласницького і феодального суспільства. Вже за відповідних історичних часів розвиток цих форм супроводжувався прийняттям окремих елементів виборного політичного представництва. Таке представництво повною мірою характеризує сучасні форми державного правління, виникнення яких знамену-

вало нові часи, започатковані буржуазними революціями XVII–XVIII століть. Відповідно парламент як представницький орган заступив стану установу, а президент як глава держави в республіці і монарх як глава держави в конституційній монархії – політичного та економічного володаря, яким був абсолютний монарх. Змінилася і природа державного владарювання, в основу організації і здійснення якого покладено принцип народного суверенітету.

У процесі суспільно-політичного і державного розвитку було визначено і поняття форми державного правління. Зокрема, Ш.Монтеск'є розрізняв три «образи правління» – республіканський, монархічний та деспотичний – і охарактеризував їх ознаки, які він називав «природою правління». Вперше термін «форма правління» офіційно вжито у Швеції: 1772 року було прийнято акт, який визначав організацію державного механізму на рівні його найвищих ланок і мав відповідну назву (шведською – *Regierungsform*). У XIX столітті термін «форма державного правління» («форма правління») не тільки набув широкого визнання у середовищі юристів-теоретиків, а й став надбанням конституційної практики. Про форму правління як характеристику держави, з урахуванням зазначеної організації її механізму, йшлося в конституціях Норвегії (1814 рік), Португалії (1826 рік), Саксонії (1831 рік), Франції (1848 рік) та деяких інших держав.

Термін «форма державного правління» («форма правління») зустрічається і в текстах сучасних основних законів. Наприклад, у статті 1 Конституції Молдови встановлено: «форма державного правління – республіка». Назву «Форма державного правління» має розділ першої Конституції Греції. Про форму правління у зв'язку з визначенням певних, хоча і дещо різних, характеристик конкретних держав йдеться в конституціях Аргентини, Болівії, Гондурасу, Данії, Ефіопії, Ісландії, Італії, Росії, Румунії, Словаччини та деяких інших держав. Іноді з метою позначення форми державного правління в основних законах використовуються інші терміни: «режим правління» (Андорра), «державний лад» (Греція), «система правління» (Іран), «режим парламентської демократії» (Люксембург), «принцип правління» (Монако) тощо. Однак саме термін «форма державного правління» є визначальним для теорії і практики конституційного права.

На рівні відповідної теорії здійснюють класифікації самої форми державного правління. Ще у XIX столітті почали розмежовувати явища абсолютної та обмеженої монархії, причому останню визначали і як конституційну. На відміну від абсолютної, яка була типовою для періоду феодалізму, конституційна, або обмежена, монархія знаменувала соціально-економічні та політичні перетворення, пов'язані з буржуазними революціями. У ряді країн конституційна монархія сформувалася внаслідок еволюції монархії абсолютної. Головною її характеристикою є те, що влада монарха вже не була необмеженою, а визначалася (обмежувалася) конституцією.

У своєму розвитку конституційна монархія також еволюціонувала. Історично першим її різновидом була дуалістична монархія, яка вважається перехідною формою від абсолютної монархії до іншого різновиду конституційної монархії – монархії парламентської (парламентарної). Термін «дуалістична монархія» запропонував у XIX столітті німецький юрист Р. Моль. Деякі з відповідних термінів у тому ж столітті стали надбанням конституційної практики: «обмежена монархія» (Данія, Норвегія) і «конституційна монархія» (Болгарія, Чорногорія, Сербія).

На сучасному етапі державно-правового розвитку країн світу існують різні монархічні форми державного правління. Однією з них є навіть *абсолютна монархія*, форма якої засвідчує певні особливості суспільно-політичного і державного життя частини так званих мусульманських країн (Бруней, Катар, Оман, Саудівська Аравія). Однак відповідні держави за багатьма ознаками відмінні від абсолютної монархії, типової для періоду феодалізму. До того ж усі вони були або є формально конституційними, адже монархами були окроєні акти, що звичайно мають назву конституцій або основних законів. І хоча ці акти, по суті, не обмежували владу монархів, вони унормо-

ували організацію та діяльність різних консультативних інститутів. У наші дні форма абсолютної монархії є рудиментарною.

Своєрідним рудиментом є також *дуалістична монархія*. Ключовою характеристикою цієї форми державного правління є те, що владні повноваження розподілені між монархом і парламентом, хоча саме монарху належить домінуюча роль у здійсненні державного владарювання. При цьому влада монарха обмежується конституцією, яка звичайно окроїрована ним самим. Форма дуалістичної монархії прийнята в ряді країн з відносно невисоким рівнем економічного, соціального і політичного розвитку. Як зазначалось, вона вважається перехідною до форми парламентської монархії. В XIX столітті дуалістична монархія певний час була притаманна багатьом європейським країнам. Її сучасне буття відображає відсутність у соціумі важливих рис, притаманних громадянському суспільству, зокрема розвинутої партійної системи у взаємодії з державним механізмом.

До політико-правових ознак (рис) дуалістичної монархії, які засвідчують сутність цієї форми, насамперед віднесено те, що державний механізм побудовано на засадах лише формального розмежування законодавчої і виконавчої влади і компетенція парламенту є порівняно обмеженою. Монарх на власний розсуд призначає частину депутатського корпусу або навіть усіх членів верхньої палати парламенту, розпускає парламент та здійснює деякі інші важливі повноваження, пов'язані з функціонуванням цього органу. Водночас монарху належить виконавча влада, і він може здійснювати її як безпосередньо, так і через уряд. Монарх також на власний розсуд призначає прем'єр-міністра і за його пропозицією (рекомендацією) – інших членів уряду. В Йорданії король у багатьох випадках затверджує рішення уряду, а в Марокко – головує на засіданнях уряду. Для дуалістичної монархії характерною є політична відповідальність уряду як перед монархом, так і перед парламентом. Проте відповідальність перед парламентом звичайно є формальною. В Кувейті конституційно передбачена відповідальність уряду лише перед еміром.

Ознаки дуалістичної і водночас абсолютної монархій були притаманні державному ладу, що існував за часів Української Держави (гетьманату П. Скоропадського). Виданим у 1918 році актом – Законами про тимчасовий державний устрій України – передбачалось, що «тимчасово до обрання Сейму і відкриття його діяльності» владу управління здійснюватиме гетьман. Він був уповноважений призначати отамана ради міністрів і затверджувати запропонований цією посадовою особою склад уряду. Розроблені урядом проекти законів мав затверджувати гетьман. За останнім визнавалися й інші важливі повноваження. Сам названий акт, що мав значення тимчасової конституції, був виданий гетьманом.

Еволюція конституціоналізму як загального явища, конкретизованого в умовах різних країн, засвідчувалася становленням сучасних форм державного правління. Історично першою з таких форм була парламентська монархія. Виникнення цієї форми пов'язане з особливостями державного ладу Великобританії, що склався у XVIII столітті. Надалі британський досвід був запозичений іншими європейськими монархіями, і відповідна форма правління поступово набула актуальних ознак. Притаманна їй побудова механізму здійснення влади і зумовлені такою побудовою організаційні та компетенційні взаємозв'язки між його вищими ланками, насамперед між парламентом і урядом, слугували за модель для парламентської республіки, яка вперше була конституційована в 1875 році у Франції. Сучасними республіканськими формами на сьогодні також є президентська і змішана республіканська. Президентська республіка була вперше утворена за Конституцією США 1787 році, а феномен змішаної республіканської форми походить від змісту положень Конституції Франції 1958 року.

Вказані сучасні форми державного правління об'єктивно є основними, адже вони, насамперед, були прийняті у розвинутих країнах. Досвід цих країн тією чи іншою мірою запозичений в інших країнах. Проте названими формами конституційна практика розвинутих країн не обмежується. За приклад слугує *директоріальна республіка*, форма якої з XIX століття прийнята у Швейцарії. Тут зі складу уряду, сформованого парламентом, останній щорічно обирає посадову особу, яка виконує функції глави

уряду, є водночас керівником одного з міністерств та здійснює деякі повноваження щодо представництва держави. Однак ця посадова особа не є главою держави, і відповідні повноваження належать їй уряду в цілому. Відомі різні «версії» директоріальної республіки, нерідко ототожнюваної з парламентською, й усі вони характеризуються відсутністю інституту одноосібного глави держави.

Ознаки директоріальної республіки мали державні форми, передбачувані деякими програмами українських політичних партій і конституційними проектами, оприлюдненими напередодні та під час визвольних змагань 1917–1920 років. Ними пропонувалось побудувати державний механізм на засадах парламентського правління, однак покласти деякі важливі функції глави держави на голову парламенту. Зокрема, статтею 35 Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР 1918 року) було встановлено, що голова всенародних зборів «іменем Республіки сповняє всі чинності, зв'язані з представництвом Республіки» (мовою оригіналу – **В.Ш.**). Політична історія свідчить, що іноді директоріальна республіка слугувала тимчасовою (перехідною) формою державного правління.

До основних сучасних форм державного правління, як зазначалось, віднесені *парламентська монархія* і *парламентська республіка*, які за головними ознаками є подібними. Нерідко для позначення цих форм використовується термін «парламентське (парламентарне) правління». Парламентські республіка і монархія розрізняються, насамперед, щодо формального походження владних повноважень глави держави. Якщо президент здійснює повноваження на основі мандата, отриманого за результатами виборів, то монарх владарює за власним правом, визначеним у порядку престолонаслідування. Його влада не є похідною від волевиявлення іншого органу або виборчого корпусу. Проте в обох випадках повноваження глави держави встановлені конституцією.

Відповідні назви і терміни, а також похідні від них, вживаються в конституціях: «парламентарна форма правління» (Ефіопія), «парламентська монархія» (Іспанія), «парламентська республіка» (Албанія, Греція), «республіка з парламентарним правлінням» (Болгарія) тощо. Парламентські форми правління насамперед притаманні розвинутим країнам, адже ефективне функціонування механізму здійснення державної влади за умов прийняття таких форм відбувається тоді, коли суспільство має високий рівень політичної організації, зокрема, характеризується наявністю сталої партійної системи. В інших країнах запровадження в конституційну практику засад парламентського правління спричиняє утворення «гібридних» форм, які передбачають реальну участь глави держави у здійсненні виконавчої влади.

Форма парламентської монархії наявна в тих розвинутих країнах, державний лад яких за нових історичних часів змінювався виключно шляхом еволюції. Іноді держава набувала відповідної форми після ліквідації авторитарного режиму (Іспанія). Парламентськими монархіями є також держави, конституціями яких встановлено певні організаційні зв'язки з колишньою метрополією – Великобританією. До деяких з них іноді застосовується історична назва домініонів (Австралія, Канада і Нова Зеландія). У першій чверті ХХ століття домініони разом з метрополією були визнані повноправними складовими імперії, а після створення об'єднання, відомого як Британська Співдружність Націй (згодом – Співдружність), вони стали його членами. Після Другої світової війни і з розширенням кола учасників такої об'єднання термін «домініон» в офіційному вжитку був замінений на термін «член Співдружності».

Особливістю державного ладу колишніх домініонів є те, що номінальним главою держави визначений монарх Великобританії. Однак відповідні функції здійснює його формальний представник, який має титул генерал-губернатора. Генерал-губернатора за поданням «місцевого» уряду призначає монарх Великобританії, звичайно на визначений строк. При цьому взаємовідносини між генерал-губернатором, урядом і парламентом, а також організація парламенту та уряду в багатьох деталях змодельовані з британського досвіду. Такі ж особливості характеризують державний лад ряду країн басейну Карибського моря та Океанії (Багами, Барбадос, Нова Гвінея – Папуа, Ямайка



тощо). Тут чинними є так звані конституції «вестмінстерського зразка», які вводилися в дію актами монарха Великобританії водночас з проголошенням незалежності. Введення таких конституцій було загальною практикою у процесі деколонізації, здійснюваної у другій половині ХХ століття. Більшість з них на сьогодні скасована, і відповідні незалежні держави запровадили різні республіканські форми.

Парламентські форми державного правління різняться між собою за загальним порядком заміщення глави держави. Особливістю статусу монарха взагалі є наслідування його влади представниками правлячої династії. У парламентських монархіях порядок престолонаслідування, як правило, визначається конституціями. В основу цього порядку покладено право первородства (*jus primogeniturae*), згідно з яким наслідусе найстарша особа з так званої старшої лінії правлячої династії. Історично склалися три системи престолонаслідування. За салічною, або агнатичною, наслідування здійснюється тільки чоловіками. Серед розвинутих країн така система в наші дні прийнята лише в Японії. За кастильською, або когнатичною, перевага віддається чоловікам, хоча припускається наслідування престолу й жінками. Саме ця система протягом ХХ століття була прийнята у більшості європейських монархій, що засвідчило модернізацію їх суспільного і державного ладу. За австрійською, або змішаною, жінки можуть здійснювати наслідування тільки за умов відсутності претендентів на престол чоловічої статі. Відповідна система характеризувала державний лад Російської імперії починаючи з кінця ХVІІІ століття.

Конституції парламентських монархій відносять вирішення питання про заміщення вакантного престолу за умов відсутності законних претендентів до компетенції парламенту. Наслідком вакантності престолу за певних умов (малолітство або неповноліття монарха, його тимчасова недієздатність та деякі інші) може бути встановлення регенства, тобто тимчасового здійснення усіх або частини повноважень (владних правомочностей) монарха іншою особою чи групою осіб. Порядок встановлення і здійснення регенства звичайно визначається конституцією та спеціальним регламентом, схваленим главою держави. Усунути монарха з престолу юридичними засобами практично є неможливим, але він може зректися внаслідок дії різних політичних чинників. Монарх може втратити престол у зв'язку з кардинальними змінами державного ладу. Після Другої світової війни монархічні форми були відкинута в Албанії, Болгарії, Греції, Італії і Румунії.

Заміщення поста (посади) президента у парламентських республіках здійснюється шляхом виборів і має особливості. В Албанії, Бангладеш, Греції, Ефіопії, Ізраїлі, Латвії, Мальті, Молдові, Туреччині, Угорщині, Чехії та деяких інших країнах президента обирають на спеціальному засіданні парламенту – нерідко з його ж складу. В Естонії президента обирає парламент, а в разі нерезультативності відповідної процедури – колегія виборців, до складу якої входять члени парламенту і особи, обрані представницькими органами місцевого самоврядування. В Італії президент обирається на спільному засіданні обох палат парламенту. В цих виборах беруть участь і делегати, обрані обласними радами. У ФРН президента обирає спеціальна колегія, до складу якої входять у рівній кількості члени бундестагу і делегати, обрані законодавчими органами суб'єктів федерації. В Індії до складу колегії, що обирає президента, входять виборні члени обох палат парламенту і виборні члени законодавчих органів суб'єктів федерації, а в Пакистані – всі члени парламенту і законодавчих органів суб'єктів.

Вибори президента парламентом чи створеною на його основі колегією мають назву непрямих або багатоступеневих. У багатьох парламентських республіках президента обирають шляхом загальних і прямих виборів (Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Литва, Македонія, Словаччина, Словенія, Фінляндія). При цьому в конституціях Болгарії та Ісландії прямо задекларована парламентська форма правління. Тим самим порядок обрання президента не може вважатися основоположною класифікаційною ознакою парламентської республіки. Вирішальне значення для класифікації сучасних республіканських форм має ступінь організаційного і функціонального поєднання президента з виконавчою владою.

Конституційна практика засвідчує наявність політико-правових ознак, які тією чи іншою мірою характеризують країни з парламентськими формами державного правління. До таких ознак віднесені: 1) побудова механізму здійснення державної влади на засадах так званого часткового «розподілу влад», або навіть «змішування влад»; 2) формування уряду парламентом (нижньою палатою) за участю глави держави, яка звичайно є мінімальною або номінальною; вирішальна роль у процесі формування уряду політичної партії чи коаліції партій, що має більшість у парламенті; 3) формальні колективна і нерідко також індивідуальна політична відповідальність уряду виключно перед парламентом; 4) реальна віднесеність виконавчої влади до уряду; роль глави уряду як фактичного глави виконавчої влади;

Ключовою ознакою парламентських форм державного правління є згадуваний частковий «розподіл влад». За відповідних умов прийнято своєрідну презумпцію формування уряду в цілому або в основному зі складу парламенту (нижньої палати), точніше – з числа членів парламентської більшості. Іноді це прямо передбачається конституцією. Водночас тривалий час загальним правилом був принцип сумісності, за яким член парламенту, введений до складу уряду, зберігає мандат і статус члена парламенту. Концептуально вважалось, що така сумісність зумовлена фіксацією в основних законах політичної відповідальності уряду перед парламентом. Уперше принцип чи навіть вимога сумісності були сформульовані у Великобританії, де ще у ХІХ столітті для членства в кабінеті (уряді) вважалась необхідною наявність мандата члена парламенту. За прикладом Великобританії принцип сумісності сприйняли у більшості тогочасних європейських монархій, а згодом – у багатьох парламентських республіках. Разом з тим нерідко конституційно уможливлювалося включення до складу уряду осіб, які не були членами парламенту.

Однак на сучасному етапі принцип сумісності мандата депутата і посади члена уряду не виглядає як імператив за умов парламентського правління. Зокрема, в конституціях Австрії, Люксембургу, Македонії, Молдови, Нідерландів, Словаччини, Суринаму, Таїланду та Фінляндії встановлено несумісність депутатського мандата і посади члена уряду. В Бельгії передбачене тимчасове зупинення дії мандата члена парламенту, призначеного міністром. Положення щодо зупинення дії мандата містять конституції Болгарії та Естонії. Дія депутатського мандата поновлюється, і відповідна особа займає місце у парламенті після її звільнення від обов'язків члена уряду. Зазначені особливості змісту конституційного регулювання в названих країнах засвідчують багатоваріантність явища сучасної державності.

До ознак парламентських форм державного правління віднесено так званий парламентський спосіб утворення уряду і особливості політичної відповідальності уряду. Суть згаданого способу полягає в тому, що парламент (нижня палата) за певною участю глави держави здійснює конституційно передбачені процедури щодо формування і легітимації уряду. Парламентським також є спосіб, за якого главу або весь склад уряду призначає глава держави номінально без участі парламенту. Проте вирішення питань утворення уряду і, зокрема, відповідні дії глави держави детерміновані не юридичними чинниками, а особливостями представництва партійно-політичних сил у парламенті.

Провідником у процесі формування уряду є політична партія або коаліція партій, члени якої складають більшість у парламенті. Сам же парламент виконує роль своєрідного «засобу», із застосуванням якого позиція партії або партій більшості щодо складу уряду офіційно оформлюється. У зв'язку з такою роллю парламенту у багатьох випадках формального характеру набуває політична відповідальність уряду, яку він несе виключно перед парламентом. Умовною, звичайно, є можливість вираження недовіри уряду, який практично сформований більшістю у парламенті: для прийняття відповідного рішення потрібна знову ж таки парламентська більшість.

Ключовою ознакою парламентських форм державного правління також є реальна віднесеність виконавчої влади до уряду. Історично безпосереднім носієм виконавчої влади ідеологами «розподілу влад» вважався монарх, і відповідні положення у



XIX столітті містилися практично всі конституції європейських монархій. В наші дні повноваження монарха, навіть якщо вони конституційно визначені або сприймаються широко, фактично віднесені до уряду, зокрема способом контрасигнування актів глави держави. Вважається, що монарх вчиняє всі або майже всі офіційні дії (видає акти) за порадою глави уряду та інших його членів, які визнаються відповідальними за такі дії. Значною мірою подібним до статусу монарха є статус президента в тих парламентських республіках, де він конституційований лише як глава держави. Тому архаїчними і такими, що мають, по суті, характер конституційних фікцій, є положення тих сучасних основних законів, за якими виконавча влада належить монарху або монарх здійснює виконавчу владу (Бельгія, Данія, Люксембург, Норвегія). Формальними є конституційні положення, які передбачають включення монарха до складу уряду (Нідерланди).

У ряді парламентських республік в Європі президент системно (структурно) сполучений з виконавчою владою, хоча, як правило, конституційно не визначений її носієм. В Австрії, Словаччині, Туреччині та Чехії статус президента визначається в розділах основних законів, присвячених організації виконавчої влади. В Ісландії за конституційною нормою президент здійснює виконавчу владу, але через міністрів. Відповідні конституційні положення засвідчують зв'язок президента зі сферою виконавчої влади, який має лише формальний характер. Більш реальне системне сполучення глави держави з виконавчою владою відображене у статті 104 Конституції Туреччини, згідно з якою президент має право «здійснювати контроль за радою міністрів або скликати раду міністрів на засідання під своїм головуванням». У Чехії президент уповноважений брати участь у засіданнях уряду, вимагати звіти уряду та його окремих членів, а також обговорювати з урядом чи його членами питання, які належать до їх компетенції.

У Литві президент функціонально сполучений з виконавчою владою і є реальним її носієм, що є винятком для практики форми парламентської республіки в Європі. Згідно зі статтею 84 Конституції він «вирішує найважливіші питання зовнішньої політики і спільно з урядом здійснює зовнішню політику». При цьому передбачена відповідальність членів уряду як перед парламентом, так і перед президентом, і уряд має складати повноваження перед президентом після виборів парламенту або у випадку обрання самого президента. Водночас відповідальність членів уряду перед президентом є, по суті, умовною, адже він не має права на власний розсуд припинити їх повноваження.

У частині парламентських республік в Європі конституційно закріплені порівняно широкі повноваження глави держави, які він може здійснювати на власний розсуд і без контрасигнування. Наприклад, у Болгарії, Греції, Литві, Македонії, Молдові, Словаччині та Чехії президент уповноважений на власний розсуд повертати на повторний розгляд прийняті парламентом закони, а у Болгарії, Греції, Литві, Молдові, Словаччині та Чехії – ще й розпускати парламент (нижню палату). Розглянуті приклади щодо статусу президента засвідчують багатоманітність конкретних проявів форми парламентської республіки.

За умов парламентського правління центром організації і здійснення виконавчої влади є уряд як колегіальний орган – кабінет, кабінет міністрів, рада міністрів, власне уряд тощо. Саме уряд у теорії і нерідко на практиці визначають як найвищий орган виконавчої влади. Стрижневу роль в уряді відіграє його керівник – глава уряду, який у більшості країн має офіційний титул прем'єр-міністра. Незалежно від титулу відповідна посадова особа є фактичним главою виконавчої влади. До того ж глава уряду звичайно є лідером (керівником) партії більшості, через яку він контролює парламент. Поєднання в одній особі такого обсягу влади зумовлює високий авторитет посади глави уряду.

Конституційна практика деяких парламентських республік, де заміщення поста (посади) президента здійснюється шляхом непрямих виборів, характеризується значними особливостями. Зокрема, президент тут конституційно визнаний носієм виконавчої влади і звичайно також наділений порівняно широкими повноваженнями. Основні закони Ботсвани, Доміники, Індії, Маврикії і Пакистану містять положення, за якими виконавча влада належить президенту або президент здійснює виконавчу

владу. В Еритреї, Південно-Африканській Республіці (ПАР) і Суринамі президент визначений главою уряду, причому в Еритреї і ПАР передбачена відповідальність членів уряду перед президентом. Саме практикою відповідних країн спричинена класифікація прийнятих у них різновидів парламентської республіки як «гібридних» форм, яким притаманні окремі ознаки президентської республіки.

Однією з основних сучасних форм державного правління є *президентська республіка*. Відповідний термін та похідні від нього іноді вживаються в конституціях: «президентська республіка» (Туркменістан), «республіка президентського типу» (Кіпр), «президентське правління» (Еквадор). Класичним варіантом президентської республіки вважається форма правління, запроваджена в США. Під впливом політичної і конституційної практики цієї держави форма президентської республіки була сприйнята у переважній більшості країн Латинської Америки. Водночас державному ладу цих країн притаманні суттєві особливості, які відрізняють його від згаданого класичного варіанту. Особливості характеризують державний лад ряду пострадянських країн, форму правління яких кваліфікують як президентську республіку. Звичайно відповідно кваліфікують і форму (форми) державного правління, прийняту в більшості країн, що розвиваються. З іншого боку, таку форму нерідко визначають як монархичну республіку. Її якісними ознаками є умовність «розподілу влад» і домінуюча роль президента у здійсненні державного владарювання.

Головними політико-правовими ознаками президентської республіки як форми державного правління є такі: 1) побудова механізму здійснення державної влади на засадах так званого жорсткого «розподілу влад»; 2) віднесеність виконавчої влади виключно або з певними застереженнями до президента, пост (посада) якого заміщується шляхом загальних виборів; 3) уповноваженість президента формувати уряд (призначати на посади у системі виконавчої влади), політична відповідальність уряду лише або насамперед перед президентом. Названі ознаки по-різному відображені в конкретних президентських республіках.

Сенс жорсткого «розподілу влад» полягає в максимальному відокремленні органів законодавчої і виконавчої влади стосовно їх організації і діяльності, зокрема у дотриманні принципу несумісності мандата члена парламенту і посади члена уряду. В конституційній практиці США визнано, що президент, члени кабінету та інші посадові особи в системі виконавчої влади не мають права брати участь у засіданнях палат конгресу. Певним винятком є послання президента до конгресу. В ряді президентських республік Латинської Америки встановлено, що члени утвореної і очолюваної президентом урядової колегії (уряду), уповноваженої здійснювати виконавчу владу, можуть брати участь у засіданнях парламенту і в обговореннях, але без права голосу (Аргентина, Болівія, Бразилія, Еквадор, Перу, Уругвай, Чилі). Іноді вони зобов'язані надавати інформацію, відповідати або навіть звітувати у парламенті, що можна вважати формами відповідного контролю. В Гондурасі конституційно передбачена можливість інтерпеляції (запиту) депутатів до членів уряду.

За логікою жорсткого «розподілу влад», покладеного в основу Конституції США, формально виключається наявність у президента та в інших носіїв виконавчої влади права законодавчої ініціативи у парламенті. Такий підхід є протилежним прийнятому за умов парламентського правління, коли ініціювати законопроекти уповноважені депутати і уряд як вищий орган виконавчої влади, і саме за урядовою ініціативою приймають переважну більшість законів. Проте в усіх президентських республіках Латинської Америки встановлено право законодавчої ініціативи президента та (або) членів утвореного ним уряду. Президент уповноважений ініціювати законопроекти у парламенті згідно з конституціями відповідних пострадянських держав.

Виразом жорсткого «розподілу влад» і однією з ознак президентської республіки, яка, зокрема, відрізняє її від інших основних форм державного правління, традиційно вважалась відсутність у президента повноваження розпускати парламент. Ще ідеологами Конституції США це повноваження розглядалось як таке, що могло б деформувати побудовану ними систему стримувань і противаг між органами законодавчої і ви-

конавчої влади та зумовити визнання домінуючої ролі виконавчої влади (президента). Вони стверджували, що ненаділення президента правом дострокового припинення повноважень парламенту «компенсується» відсутністю в останнього повноважень щодо визначення кадрового складу виконавчої влади, зокрема прав контролювати діяльність урядовців, які призначаються президентом, і приймати рішення про звільнення їх з посад.

Разом з тим у деяких президентських республіках конституційно передбачено право президента розпускати парламент. У Чилі президент може реалізувати таке право лише один раз протягом строку його повноважень, причому підстави розпуску парламенту не встановлені. В Перу та Уругваї повноваження парламенту (палат) можуть бути достроково припинені за умов висловлення ним недовіри уряду, альтернативою чого є відставка уряду, а в Туркменістані – навіть без такої альтернативи. Конституцією Узбекистану визначено, що президент за погодженням з конституційним судом може достроково припинити повноваження парламенту в разі виникнення в його складі «нездоланих розбіжностей, що загрожують його нормальному функціонуванню, або неодноразового прийняття ним рішень, які суперечать Конституції» (стаття 95). Згідно зі змістом цитованого положення припускається трактування відповідного права президента як дискреційного.

Стрижневою ознакою президентської республіки є віднесеність виконавчої влади виключно або з певними застереженнями до президента. У США лише президент сприймається як уособлення виконавчої влади, її безпосередній носій. Стаття 2 Конституції містить припис, згідно з яким «виконавча влада належить президенту Сполучених Штатів». Вважається, що всі органи, які здійснюють виконавчу владу, уповноважені президентом і діють, по суті, на основі делегованих ним повноважень. Конституцією встановлено право президента «виробувати думку у письмовій формі від керівників виконавчих департаментів», тобто міністрів. Наведений припис послугував запровадженню практики засідань кабінету. Водночас кабінет не можна сприймати як колегіальний орган: кожен з членів кабінету виконує роль фактично помічника президента. Тим самим відсутній колегіальний уряд, але є кабінет як дорадча структура при президентові.

Положення про належність виконавчої влади президенту або про її здійснення президентом у тій чи іншій редакції наявні в конституціях усіх президентських республік. Іноді президент узагальнено названий главою уряду (Аргентина, Колумбія, Нікарагуа). В Грузії, Таджикистані, Туркменістані і Узбекистані він визначений як глава виконавчої влади, а в Таджикистані і Узбекистані – ще й як керівник (глава або голова) уряду. В статті 85 Конституції Болівії встановлено, що «виконавча влада здійснюється президентом спільно з державними міністрами». Подібні положення містять основні закони Бразилії, Венесуели, Коста-Ріки, Панами, Перу і Уругваю.

На відміну від США, де існування кабінету ґрунтується на тлумаченні конституційного припису, в інших президентських республіках утворення відповідного органу прямо передбачене основними законами. Такий орган – по суті, уряд – має колегіальний характер, а його призначенням є здійснення виконавчої влади на основі повноважень, встановлених конституцією або фактично делегованих президентом. Назва уряду є різною: кабінет міністрів, рада міністрів, уряд тощо. У деяких президентських республіках запроваджено окрему посаду формального (номінального) керівника урядової колегії (Азербайджан, Аргентина, Перу, Узбекистан). У пострадянських країнах така посадова особа виконує суто допоміжну роль при президентові як носієві виконавчої влади. Зокрема, вона не бере участі у формуванні уряду. За будь-яких умов реальним керівником уряду є президент.

У всіх президентських республіках прийнятий так званий позапарламентський спосіб формування уряду як колегіального органу (за умов його існування). У більшості відповідних країн усі призначення на посади членів уряду на власний розсуд здійснює президент, який приймає і рішення про звільнення. У США призначення членів кабінету потребують затвердження сенатом, що не тягне їх політичну відповідальність

перед палатою. Подібна практика щодо призначення членів уряду існує в Грузії, Таджикистані і Узбекистані, причому в Таджикистані парламент уповноважений затверджувати рішення президента й щодо звільнення членів уряду. Певна участь парламенту у формуванні уряду конституційно застережена в Азербайджані. Нерідко конституціями прямо зафіксована відповідальність призначуваних виключно перед президентом.

У ряді президентських республік передбачена відповідальність утвореного президентом уряду або (та) його окремих членів перед парламентом. В Аргентині політично відповідальним визнаний лише керівник міністерського кабінету. Ця посадова особа повинна щомісяця звітувати поперемінно перед кожною з палат парламенту з питань управління державними справами. Палата може висловити їй недовіру, що тягне відставку. Всі члени міністерського кабінету на початку кожної сесії звітують перед парламентом, однак можливість висловлення їм недовіри у зв'язку з цим не передбачена. В Перу та Уругваї перед парламентом (палатами) несуть відповідальність уряд у цілому та його окремі члени. Парламент може висловити їм недовіру або відмовити в довірі, що є передумовою відставки. Прикметно, що саме у згаданих та деяких інших президентських республіках (Болівія, Гватемала, Гондурас, Чилі) встановлено вимогу контрастигування актів президента. У розглянуті способи сполучаються ознаки президентської і парламентської республік, що є ще одним свідченням багатоманітності вказаних форм правління і явища форми державного правління взагалі.

У пострадянських країнах відповідальність уряду перед парламентом є, по суті, умовною. Так, в Азербайджані парламент уповноважений вирішувати питання про довіру уряду. Але можливе рішення президента про відставку уряду конституційно не зумовлюється такою довірою або недовірою. В Туркменістані парламент уповноважений приймати рішення про недовіру уряду, однак юридичних наслідків такого рішення для уряду не визначено. В Узбекистані відповідальності кабінету міністрів перед парламентом не передбачено, однак він повинен скласти повноваження перед новообраним парламентом.

Президентська республіка як форма державного правління відома й конституційній практиці в Україні. Таку форму, по суті, було прийнято за Конституційним Договором 1995 року. За його змістом Президент України був визначений, зокрема, «главою державної виконавчої влади України» (стаття 19). Водночас передбачалось, що Президент України очолює систему органів виконавчої влади; створює, реорганізує і ліквідує міністерства, відомства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади; призначає (затверджує) і звільняє з посад керівників цих органів; скасовує акти центральних і місцевих органів виконавчої влади; здійснює зовнішню політику держави (стаття 24). Уряд – Кабінет Міністрів України – як центральний колегіальний орган виконавчої влади визнавався підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним (стаття 29). Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади були визнані відповідальними перед Президентом України (стаття 35). Згідно зі статтею 30 Прем'єр-міністр України мав організувати і координувати роботу Кабінету Міністрів України, діючи в межах, визначених Президентом України.

Прийняття форми президентської республіки засвідчувало й те, що за Конституційним Договором не припускалась можливість розпуску Верховної Ради України. Разом з тим названим актом не передбачалось усунення Президента України з поста за рішенням парламенту. До особливостей прийнятої за Конституційним Договором форми правління віднесені й певні компетенційні зв'язки, що встановлювалися між парламентом і урядом. Так, Верховна Рада України була уповноважена оголошувати вотум недовіри Кабінету Міністрів України чи окремим його членам, що призвело б до їх відставки (стаття 17). Як зазначалося, наявність таких зв'язків засвідчує сполучення у конкретних випадках ознак президентської і парламентської республік.

*(Далі буде)*

## ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

## СУДОВА РЕФОРМА В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

**П. Ткачук,**

суддя Конституційного Суду України,  
кандидат юридичних наук,

**В. Лемак,**

кандидат юридичних наук,  
доцент Ужгородського національного університету

Реформа судової системи України далека від свого завершення. Цим зумовлюється інтерес до проблем впровадження судових реформ в інших країнах, передусім у тих, які розв'язують схожі до українських соціальні завдання. Чеська Республіка однією з перших на постсоціалістичному просторі розпочала судову реформу.

Судова система Чеської Республіки зазнала значних змін після 1989 року<sup>1</sup>. Конституція Республіки, яка набула чинності 1 січня 1993 року, визначила цілий ряд параметрів, відповідно до яких законодавство про суди мало бути змінене найближчим часом.

По-перше, статті 81 і 82 Основного закону визначали, що «судова влада здійснюється незалежними судами від імені Республіки», а також те, що «судді виконують свої функції незалежно». Встановлювалося, що ніхто не може впливати на неупередженість суддів. По-друге, Конституція Чеської Республіки визначила загальну структуру судової системи, до якої мали належати Верховний суд, Верховний адміністративний суд, вищі, обласні та окружні суди (стаття 91). По-третє, конституційними положеннями встановлювалася процедура призначення суддів – їх мав призначати Президент республіки на довічний термін, – котра була спрямована на створення ще одного фактора їх незалежності.

Нарешті, по-четверте, таким формулюванням статті 94, як «закон може обумовлювати, в яких справах і в який спосіб інші громадяни, крім суддів, беруть участь у прийнятті судових рішень», Конституція Чеської Республіки передбачила можливість створення і діяльності в майбутньому судів присяжних<sup>2</sup>.

У наведених конституційних рамках судова система й розвивалася після 1993 року, правда, з численними корективами. Наприклад, передбаченого Конституцією Чеської Республіки Верховного адміністративного суду так і не було створено.

Відзначимо, що на момент здобуття державної незалежності судова система функціонувала на основі двох законодавчих актів: Закону «Про суди і суддів» (№ 335/1991 у Збірнику законів)<sup>3</sup>, котрий був істотно доповнений Законом № 17/1993 року.

Відповідно до статті 1 Закону «Про суди і суддів» правосуддя здійснюється незалежними судами Чеської Республіки, а згідно з положеннями статті 3 їх завданнями є: а) приймати рішення про права, свободи та інтереси фізичних, юридичних осіб і держави, що охороняються законом; б) приймати рішення щодо вини обвинуваченої осо-

<sup>1</sup> Див. Напр.: *Mokry A.* O soudech a soudcich // *Pravo a zakonnost*, 1991. и. 3. – S. 121–129.

<sup>2</sup> *Ěstava Ieske republiky ze dne 16. prosince 1992* // *Sb. zakonů Ieske republiky и. 1/1993.* – S. 14.

<sup>3</sup> *Zakon ze dne 19. hervence 1991 o soudech a soudcich* // *Ěstava a ustavni šad Ieske republiky / Pallinek V., Hšebejk J.* 1. dil. Ěstavní system – Praha, 1994. – S. 431–457.



би та застосовувати передбачені законом кримінальні покарання; в) перевіряти законність розпоряджень органів публічного управління; г) перевіряти законність розпоряджень інших органів.

Станом на 1997 рік у країні діяв Верховний суд Чеської Республіки, два вищі суди, 8 крайових і 75 окружних судів, військові суди. У воєнний час законодавством передбачена також діяльність військових польових судів. Розглянемо основні ланки такої системи.

Окружні суди розглядають одноосібно або колегіально справи як суди першої інстанції, якщо законом не визначається інше. Вони складаються з голови суду, одного або кількох заступників, інших суддів та засідателів. Якщо розгляд справи здійснюється колегіально, то до колегії окружного суду входять суддя (головуючий) і два засідателі. Призначеним на посаду судді може бути громадянин Чеської Республіки, який досяг 25-річного віку, є правоздатним, а його ділові та моральні якості гарантують належне виконання ним обов'язків судді. Відповідно до Закону «Про деякі заходи в судочинстві, про вибори засідателів, їх звільнення і відкликання з посад та державне управління судів Чеської Республіки» (№ 33/1996 у Збірнику законів) порядок обрання засідателів змінювався, зокрема, право їх обирати отримали муніципальні представництва<sup>1</sup>.

Крайові суди вирішують справи колегіально, причому колегії можуть бути двох видів: або у складі двох суддів (один з них є головою) і трьох засідателів, або голови і двох суддів. Суди цієї ланки здійснюють судочинство як друга інстанція щодо справ, розглянутих судами першої інстанції, а у визначених законом випадках розглядають справи як суди першої інстанції.

Вищі суди, які були засновані згідно із Законом «Про суди і суддів», діють у колегіях, які складаються з голови колегії та двох суддів. Суди цієї ланки виступають судами другої інстанції щодо тих справ, які були розглянуті в першій інстанції крайовими судами. Судді відповідно до категорій справ, які ними розглядаються, працюють у складі кримінальної, військової, цивільної, торгової та адміністративної колегій<sup>2</sup>.

Верховний суд здійснює нагляд за законністю рішень вищих судів і забезпечує законність у вирішенні спору між вищими судами з питань їх юрисдикції, вирішує питання про визнання та виконання на території Чеської Республіки судового рішення іноземної країни. Судді Верховного суду працюють у складі кримінальної, цивільної і торгової колегій. Пленум Верховного суду Чеської Республіки, до якого входять голова, заступник голови та всі інші судді Верховного суду Чеської Республіки, є повноважним за умови присутності на ньому принаймні двох третин від загальної кількості членів суду. Засідання Пленуму є закритими, але брати в них участь можуть голови Вищих судів. До повноважень Пленуму Верховного суду Чеської Республіки належать: а) затвердження Регламенту Верховного суду Чеської Республіки; б) роз'яснення законів та інших правових приписів з питань, що стосуються справ колегії чи меж юрисдикції між колегіями; в) підготовка звіту про дію законів та інших правових приписів і на його підставі підготовка пропозицій щодо нового правового врегулювання.

Закон визначав процедури, пов'язані з призначенням суддів, засідателів та щодо адміністративних посад у судовій системі. Суддів, як уже відзначалося, призначає на невизначений термін Президент республіки за поданням Міністра юстиції. Голову і заступника голови Верховного суду Чеської Республіки також призначає Президент із складу суддів Верховного суду. Голів колегій і сенату Верховного суду, голів колегій

<sup>1</sup> Zakon Ieske narodni rady o nmkterych opatnenych v soudnictvi, o volbach psuisedicich, jejich zproultmni a odvov- lbní z funkce a ostatní spravn soudcú Ieske republiky // Sbirka zakonú и. 33/1996. – S. 512–519.

<sup>2</sup> Zakon o soudech a soudcích. Pšedseda Poslaneckm snmmovny vyhlaúje ŷplnm zmni zbkona и. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, se zmnamí a doplky provedenyí zakonom и. 264/1992 Sb., zakonom Ieske narodni rady и. 17/1993 Sb., zakonom и. 292/1993 Sb. a zakonom и. 239/1995 Sb. // Sbirka zbkonn и. 32/1996. – S. 502–511.



Вищих судів призначає голова відповідного суду із складу суддів цього суду. Голови і заступники голів Вищих судів, крайових і окружних судів призначаються міністром юстиції зі складу суддів відповідних судів. Голів сенатів крайових і окружних судів призначає голова відповідного крайового суду (стаття 39).

У зв'язку з таким порядком призначення суддів цікавою є оцінка їх незалежності у Чеській Республіці. Один з дослідників цих питань, Ф. Духонь зазначає: «Суди не можуть бути незалежними, незалежними можуть бути лише судді. Як можуть бути суди незалежними, якщо голів усіх судів (крім Верховного суду) на посади призначає та звільняє з них міністр юстиції – типовий політичний функціонер, представник виконавчої влади? Судді для призначення на посаду пропонуються Президенту республіки знов-таки міністром юстиції. Кого міністр не запропонує, той суддею ніколи не стане»<sup>1</sup>.

Заслужують на увагу концептуальні засади реформи судової системи Чеської Республіки. Вони викладені в «Концепції реформи судочинства» (далі – Концепція), котра як документ складається зі вступу і чотирьох частин<sup>2</sup>.

У вступній частині Концепції, зокрема, відзначається, що правосуддя в Республіці потребує не окремих змін, а системних перетворень, причому основні напрями таких перетворень повинні стосуватися статусу суддів і організації судів, розгляду справ у суді, державного управління судами та діяльності державного представництва.

Главою першою Концепції – «Статус суддів і організація судів» – передбачаються суттєві зміни в правовому статусі суддів. З цією метою заплановано розпочати підготовку таких нових законів, як Закон про суди і суддів, Закон про державне управління судами та Закон про дисциплінарну відповідальність суддів. Вказані законопроекти передбачають чимало нових чинників щодо правового статусу суддів. Так, зокрема, встановлюється вікове обмеження для осіб, які виконують функції суддів (65 років). Крім юридичних обов'язків, на суддю покладено також обов'язки дотримання правил етики. Концепція передбачає й таке нововведення, як можливість тимчасового направлення судді на посаду без його згоди до сусіднього суду одного й того ж крайового судового округу.

Ряд положень Концепції стосується механізму відокремлення судочинства від здійснення судової влади. Раніше державне управління в судовій системі здійснювало Міністерство юстиції, голови і заступники голів судів усіх ланок. Згідно із запропонованою в Концепції системою державне управління в цій сфері має здійснюватися по двох лініях: крім Міністерства юстиції, цим повинні займатися ради суддів на чолі з Верховною радою суддів.

Передбачається створення системи рад суддів. До компетенції Верховної ради суддів увійдуть питання підготовки подання Президенту республіки щодо призначення суддів, призначення і звільнення функціонерів у судах (голів судів та їх заступників). Верховна рада суддів (далі ВРС) має складатися з 17 членів: голова Верховного суду Чеської Республіки (він же – голова ВРС), 8 суддів, які обираються на загальних зборах суддів республіки, і 8 авторитетних юристів, призначених Парламентом (4 призначає Палата депутатів і 4 – Сенат). Передбачається, що міністр юстиції не входить до цього органу, але, з огляду на його повноваження у сфері державного управління судами, матиме право брати участь у роботі ВРС.

У структурі ВРС створюється дисциплінарна колегія, яка наділяється правом розглядати і приймати рішення у справах про дисциплінарні проступки суддів, за яких внаслідок їх серйозності поставало питання про неможливість судді надалі залишатися на посаді. До складу такої колегії входять три судді. Рішення колегії може бути оскаржене до Верховного суду.

<sup>1</sup> Duchom F. Demokraticky stat a soudnictvi // Soudce, и. 7/2000. – S. 12.

<sup>2</sup> Koncepce reformy soudnictvi. Navrh. – Praha. Ministerstvo spravedlnosti Iieske republiky, 1999. – 33 S.

Концепція по-новому визначила статус голів судів та їх заступників. Встановлюється, що строк їх повноважень як функціонерів має бути обмежений 5 роками, але з можливістю повторного призначення. За невиконання своїх адміністративних обов'язків вони можуть нести відповідальність перед ВРС. Нова модель статусу цих посадових осіб будувалася так, щоб вони не мали жодних відносин з органами державного управління з питань господарського, матеріального і фінансового забезпечення судів.

Зміни в організації судової системи розглядаються як один з основних напрямів реформи. Зміст цих змін має означати передусім перехід від чотириланкової судової системи до триланкової – у складі окружних, крайових судів і Верховного суду<sup>1</sup>.

Такі суттєві зміни планується провести поступово. На першому етапі необхідно передати більшу частину повноважень крайових судів щодо розгляду справ у першій інстанції до окружних судів. У такий спосіб була б ліквідована існуюча асиметрія, що полягає у функціонуванні самостійних крайових торгових судів. Зрозуміло, що такі перетворення вимагають внесення змін до цивільно-процесуального і кримінально-процесуального законодавства.

Одночасно було вирішено, що діяльність судової системи засновуватиметься на предметних і функціональних повноваженнях судів, незважаючи на адміністративно-територіальні нововведення – запровадження вищих територіальних самоврядних одиниць. Це означатиме, що судова система відокремитиметься від адміністративно-територіальної системи країни, що стане ще одним додатковим фактором її незалежного становища.

У 2000 році Європейська комісія опублікувала доповідь про стан реформування правової системи в Чеській Республіці<sup>2</sup>. В цьому документі відображається позиція цієї авторитетної міжнародної інституції щодо проблем удосконалення правосуддя. Зокрема, робиться цікавий висновок щодо заробітку суддів у Чеській Республіці. Вважається, що він є непропорційно великим порівняно з тим обсягом роботи, який вони виконують. У той час коли середня заробітна плата у державному секторі становить 9 тисяч чеських крон (257 доларів США), звичайний суддя отримує 52 тисячі чеських крон (1486 доларів США), а суддя Верховного суду – 71 тисячу чеських крон (2 тисячі доларів США) щомісяця. Крім того, Єврокомісія зауважила, що судді в Чеській Республіці повільно й неефективно борються з організованою злочинністю, що вони недостатньо кваліфіковані та витрачають багато часу на виконання адміністративних функцій. У доповіді також зазначалося, що судді працюють у незадовільних умовах, часто не маючи ні належного оснащення, ні інформаційних технологій, а у регіональних і місцевих судах залишається багато вакантних місць, тому кількість справ, які чекають своєї черги, наближається до 250 тисяч.

Серед інших проблем судової системи, які відзначаються у щорічних доповідях Євросоюзу про стан готовності до вступу Чеської Республіки до цієї міжнародної організації, вказується на недостатнє знання суддями правових норм ЄС, що ускладнює їх застосування. У програмах вивчення європейського права, котрі організуються Європейським союзом, у 2000 році, наприклад, брали участь усього 4 відсотки суддів Чеської Республіки.

Суттєві зміни в судовій системі Чеської Республіки відбулися у 2001 році, що було відзначено Європейською комісією. У травні 2001 року набув чинності Закон про судових виконавців, метою якого є підвищення ефективності діяльності щодо виконання судових рішень. Відповідно до цього закону призначено перших 89 виконавців. Були покращені організаційні умови роботи суддів, введено близько 600 посад помічників суддів, що має сприяти скороченню строків розгляду справ. Водночас збільшена чисельність суддівського корпусу. Штатна кількість суддів у країні зросла більш як

<sup>1</sup> Див.: *Mokry A. K jedno aktualni otazce neskeho soudnictvi // Pravní rozhledy* и. 7/1999. – S. 368–370.

<sup>2</sup> *Pravidelna sprava Evropske komise o Ieskii republice za rok 2000.* – Praha, 2001. – 146 s.

на третину (2893 проти 2081 у 2000 році). Разом з тим 308 посад суддів залишалися вакантними.

Відзначимо також, що 11 січня 2001 року набув чинності Закон, яким вносилися зміни й доповнення до Закону «Про суди і суддів» 1991 року. Однак цей законодавчий акт мав локальний характер і не вирішив основних питань судової реформи.

На реформування судової системи вплинула і конституційна поправка від 18 жовтня 2001 року, котра, як уже відзначалося, вимагає від суддів під час вчинення правосуддя, крім закону, керуватись також «міжнародним договором, який є частиною правового порядку» (нова редакція статті 95 Конституції)<sup>1</sup>.

Підсумовуючи стан перетворень у судовій системі Чеської Республіки, зазначимо таке. По-перше, судово-правова реформа ще далека від свого завершення навіть з огляду на певний рівень її законодавчого забезпечення. Перехід від визначення концептуальних напрямів та засад до реальної законопроектної роботи має здійснюватися активніше. По-друге, законодавче забезпечення реформування судів стане лише одним з етапів перетворень, оскільки цілий ряд проблем (підвищення кваліфікації суддів, зростання якості їх роботи тощо) можуть бути розв'язані лише комплексом організаційних та матеріально-технічних заходів у перспективі. Залишається невирішеним також питання створення Верховного адміністративного суду, передбаченого Конституцією Чеської Республіки, та системи судових органів адміністративної юрисдикції.

---

<sup>1</sup> Ъstavnn zбkon ze dne 18. шїjna 2001, kterэм se mnї Ъstavnn zбkon Ъeskї nбrodni rady и. 1/1993 Sb., Ustava Ъeskї republiky, ve znmї rozdмїљїch ршеdpїsїц // Sb. zбkonц и. 395/2001. – S. 8770–8771.

## З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

### СВІТОВА КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ У МІЖВОЄННИЙ ПЕРІОД. ЄВРОПА: КВАЗІСУДОВИЙ І ПОЛІТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ

**О. Мироненко,**

доктор філософських наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України

*(Продовження)*

**Я**к уже було доведено, чимало європейських держав континентальної системи права, котра у період, що розглядається, все частіше стала іменуватись романо-германською правовою сім'єю, рішуче обрали курс на захист власних конституцій за допомогою судів: чи то спеціально для такої мети призначених (Чехословаччина, Австрія, Ліхтенштейн, Іспанія), чи то всіх судів загальної юрисдикції (Греція, Португалія, Литва (до 1928 року), Ісландія), чи то лише вищих судів країни (Німеччина, Фінляндія, Естонія, Румунія, Ірландія, Норвегія, Швейцарія тощо). Але значна частина держав тієї ж правової системи усунула загальні суди з системи конституційної юстиції, залишаючи офіційний конституційний контроль виключно у руках законодавчих, виконавчих органів влади або ж створюючи для цього спеціальні квазісудові інституції.

У числі останніх продовжувала перебувати і світова «конституційна лабораторія» – Франція, яка протягом вже понад століття свято дотримувалась традиції «фетишизації писаного закону». Гасло класичного юридичного позитивізму щодо верховенства закону знайшло у Франції найпоживніший ґрунт. Очевидна перевага надавалась тут політичному, адміністративному конституційному контролю, а суди ні за яких умов не могли «встати над законом», тобто перевіряти його на відповідність конституції держави. Чи не святим для міжвоєнної Франції ставав припис наполеонівського Цивільного кодексу про те, що відмова судді вирішувати справу «під приводом мовчання, темноти чи недостатності закону» повинна каратись як навмисна його відмова від правосуддя.

Формально головним предметом оборони після завершення першої світової війни у Франції залишались підготовлені депутатом-правознавцем де Валоном і схвалені у парламенті більшістю лише в один голос стислі конституційні закони від 24, 25 лютого і 16 липня 1875 року зі змінами та доповненнями, внесеними законами від 29 липня 1879 року та 14 серпня 1884 року, тобто те, що увійшло в історію як Конституція Франції 1875 року<sup>1</sup>. Найвищими органами політичного конституційного контролю у період Третьої республіки – період «режиму Зібрань» чи «абсолютного парламента-

<sup>1</sup> Конституционный закон об организации государственных властей (25 февраля 1875 года); Закон об организации Сената (24 февраля 1875 года); Закон об отношениях государственных властей (16 июля 1875 года) // Конституции буржуазных стран. – Том I. Великие державы и западные соседи СССР. – М.-Л., 1935. – С. 66–70.

ризму» – були обидві палати французького парламенту<sup>1</sup>, який налічував понад два десятки політичних угруповань. Такий контроль навряд чи можна вважати ефективним, оскільки недовіру уряду депутати і сенатори висловлювали двічі, тричі й більше на рік. Про політичну стабільність годі було й говорити, хоча і в руках короткотермінових урядів<sup>2</sup> зосереджувались значні контрольні повноваження. Тричі (1921, 1934, 1938–1939 роки) парламент офіційно надавав йому виключне право законодавчої влади у формі ухвалення декретів-законів. Але й без прямого делегування законодавчих повноважень уряд Франції не «нудьгував». Використовуючи стару доктрину «регламентарної влади» він майже постійно видавав нормативні акти, які мали силу закону, на підставі «власних прерогатив».

Повноваження президента<sup>3</sup> у галузі політичного конституційного контролю були теж чималими за обсягом (від призначення міністрів до розпуску нижньої палати парламенту), але вони протягом усього періоду, що розглядається, слабшали в результаті намагань парламенту звести роль президента держави нанівець.

На верхівці французької політичної конституційної юстиції у 20–30-х роках фактично залишався Сенат. Сформований на підставі багатоступінчастої системи виборів майже виключно з представників великої буржуазії, він ставав «недоторканим» на 9 років ані для президента, ані для Палати депутатів, ані для Державної ради, ані для Ради міністрів і міг безперешкодно скасовувати будь-який законопроект, ухвалений нижньою палатою. Стаття 9 закону від 24 лютого 1875 року і стаття 12 закону від 16 липня 1875 року передбачали можливість перетворення Сенату на французький Верховний суд, який мав судити президента за порушення конституційних приписів, міністрів чи інших посадових осіб, звинувачуваних у «замаху на безпеку держави».

Тривали у Франції розпочаті ще у XIX столітті дискусії стосовно необхідності введення судового конституційного контролю. Але вони позитивних результатів не дали: суди один за одним у 20-х роках відмовлялись від вирішення справ щодо конституційності того чи іншого закону, а в 1936 році і «стара» Державна рада<sup>4</sup>, не припиняючи квазісудової перевірки деяких актів виконавчої влади, ще раз рішуче заперечила доцільність судового конституційного контролю у галузі законодавства, як і власне право на ревізію законів. Про це Державна рада ще раз рішуче заявила 6 листопада 1936 року, хоча Касаційний суд Франції і в цей період інколи робив спроби увійти до складу суб'єктів французької конституційної юстиції. В обставинах, що склалися, він не ризикував втручатися в оцінку законів на предмет їх конституційності чи неконституційності за змістом, але у рішенні від 22 жовтня 1923 року досить твердо заявив про своє право на визначення «зовнішньої конституційності законів», тобто на перевірку дотримання конституційної процедури при їх ухваленні. У тому ж році спеціальний французький Трибунал по підсудності (по конфліктах) ще раз визнав, що суди не мають права на оцінку конституційності чи неконституційності як законів, так і підзаконних актів.

У другій половині 30-х років у зв'язку із загостренням світової економічної кризи у Франції відчутно пожвавішала діяльність різних фашистських організацій («Аксьон франсез», «Вогняні хрести»), яким активно протидіяв Народний фронт, що твердо протистояв авторитарному режиму. Та поразка Франції у результаті німецької агресії 1940 року, мабуть, була неминучою. У південній частині Франції владу захопив прогітлерівський маршал А. Петен. Очолюваний ним капітулянтський «режим Віші» Конституцію 1875 року начебто і не скасовував, але офіційно затвердив власну «кон-

<sup>1</sup> Палата депутатів (600 осіб) обиралась на 4 роки, Сенат (300 осіб) – на 9 років.

<sup>2</sup> У 1934–1935 роках у Франції нарешті почали з'являтися обриси більш-менш структурованого уряду – Ради міністрів. У цей же час юридично оформленою була й посада голови Ради міністрів.

<sup>3</sup> Обирався на 7 років на спеціальному засіданні Палати депутатів і Сенату і міг бути переобраним у будь-який час.

<sup>4</sup> Формувалась на підставі закону від 24 травня 1872 року. 28 червня 1918 року на підставі розширеного тлумачення статті 3 Конституції вона визнала конституційним декрет від 10 вересня 1914 року, а 14 травня 1920 року (на тій же підставі) – декрет від 30 листопада 1917 року. Ще більш «ліберальне» ставлення до актів уряду характеризувало Державну раду в наступному.



ституцію» (конституційні акти 1940, 1941 та 1942 років), відому ще й як Конституційний закон від 10 липня 1940 року, що й став головним «об'єктом захисту» профашистського режиму. Колишні французькі органи політичного конституційного контролю (парламент, президент, Рада міністрів) з державної арени на 4 роки зникли. Оборона нової «конституції Віші» здійснювалась із застосуванням принципів військово-авторитарного ладу, що характеризувався персоналізацією, непідзвітністю і концентрацією влади. Та скільки-небудь самостійна роль й цього режиму з осені 1942 року зійшла нанівець з причини німецької окупації і півдня Франції.

Головною особливістю системи конституційної юстиції Королівства сербів, хорватів і словен у міжвоєнний період також стало майже повне фактичне відсторонення від участі у конституційному контролі судів і наявність у ній квазісудового органу, тобто спеціальної Державної ради за французьким зразком. Починаючи з 1921 року така система була зафіксована у дарованій народу королем Петром I Карагеоргиевичем Конституції Королівства сербів, хорватів і словен, або Відовданської конституції від 28 червня 1921 року<sup>1</sup>. Правда, цей Основний закон все ж був затверджений сербськими репрезентантами – делегатами Установчих національних зборів. Представники словен, які виборювали більш широкі автономні права, голосували проти, а хорвати, що різко виступали проти «великосербського централізму», взагалі бойкотували це зібрання.

Конституція проголошувала сербо-хорвато-словенську державу «конституційною, парламентською і спадковою монархією»<sup>2</sup>, декларувала «біблію» (за європейськими зразками) основних прав і обов'язків громадян (частина друга), соціальні та економічні приписи (частина третя), поділ державної влади (частина четверта), встановлювала традиційну систему політичної охорони конституційних норм (частини п'ята–восьма) тощо. На верхівці останньої перебував король, який затверджував і оприлюднював закони, призначав державних посадових осіб, скликав, відкривав, закривав і у будь-який час розпускав однопалатний парламент – Народну скупщину. На випадок відсутності короля у державі ці контрольні функції покладалась на Раду міністрів, але не більш як на 6 місяців і без права розпуску Народної скупщини. За відповідність Конституції актів короля відповідав той чи інший міністр, без «скрепи» якого цей акт взагалі не міг бути чинним.

Певні конституційні контрольні повноваження покладалась на обрану на 4 роки Народну скупщину та її комітети. Вони мали можливість досить ефективного попереднього конституційного контролю: король підписував міжнародні угоди лише після їх схвалення Скупщиною, а без згоди відповідного комітету жодне питання не вносилось на засідання останньої<sup>3</sup>. Міністри зобов'язані були у встановлений термін відповідати на запити і інтерпеляції депутатів. І Народна скупщина, і король відповідно до статей 91 і 92 Конституції могли порушувати проти міністрів як під час виконання ними обов'язків, так і протягом 5 років після цього звинувачення у порушенні Конституції. У такому випадку для суду над міністрами створювався спеціальний Державний суд у складі 6 державних радників та 6 суддів Касаційної палати. Стаття 94 прямо вказувала, що укази уряду «не повинні бути у суперечності ані з Конституцією, ані з тим законом, заради застосування якого вони видані. Народна скупщина може шляхом резолюції скасовувати повністю або частково укази, видані на підставі законного дозволу».

Традиційною для югославської конституційної юстиції вже з початку 20-х років ставала ретельно виписана у Конституції 1921 року система жорсткого адміністратив-

<sup>1</sup> Ця дата була обрана монархом не випадково. «Відов дан», тобто день св. Вітта, став трагічним в історії сербів: у 1389 році вони були розбиті на Косовому полі і на багато років потрапили під турецьке гноблення, а у 1914 році саме у цей день вбито Франца Фердинанда і розпочалась Перша світова війна. Король прагнув перетворити траурну дату на національне свято, яке стало б початком відродження Югославії.

<sup>2</sup> Тут і далі всі цитування і посилання на цей документ наводяться за: Конституція Королівства сербов, хорватів и словен (28 июня 1921 года.) // Конституции буржуазных стран. Том II. – М.-Л., 1936. – С. 46–72.

<sup>3</sup> Функції попереднього конституційного контролю покладалась і на монарха: без його дозволу ані Рада міністрів, ані міністри не могли подавати законопроекти на розгляд парламенту.



ного конституційного контролю на місцях. Звичайно, це було спричинено дуже відчутними сепаратистськими настроями у суспільстві. Королівство поділялось на 33 області, які, у свою чергу, розмежовувались на округи, повіти і громади. Формально місцеве самоврядування здійснювалось виборними обласними, окружними, повітовими радами, а виконавчі функції покладалась на обрані ними комітети. Але реально вся контрольна влада зосереджувалась у призначених королем обласних великих жупанів. Останні мали повноваження призупиняти дію чи зовсім не оприлюднювати акти місцевих органів самоврядування, тобто фактично їх скасовувати під виглядом невідповідності Конституції 1921 року. Щоправда, у випадку відмови від оприлюднення місцевого акта він передавався на розгляд Державної ради. Вона ж приймала скарги і з приводу неконституційності рішень великого жупана.

Відповідно до статті 103 Державна рада вважалась водночас і верховним адміністративним судом, і вищим органом державного управління, і носієм «влади нагляду за органами самоврядування». Всі її члени призначались монархом за поданням голови Ради міністрів таким чином: половина членів Ради призначалась королем з подвійного списку кандидатів, запропонованого Народною скупщиною, інша половина – з обраних Народною скупщиною з подвійного списку кандидатів, запропонованого монархом. Членами Державної ради могли стати тільки вищі державні службовці і «люди розумової праці, які пройшли університетський курс та пропрацювали 10 років на державній службі, чи такі, що перебували протягом того ж періоду на громадській роботі». Не менше ніж дві третини державних радників мали бути дипломованими юристами. Свої обов'язки «без відволікання на іншу роботу» члени Державної ради виконували довічно, але із застереженням, що після досягнення 70 років або внаслідок хвороби, яка заважає їм виконувати свої функції, вони повинні самі піти у відставку.

Як спеціальний квазісудовий орган у системі міжвоєнної югославської конституційної юстиції Державна рада виносила остаточне рішення з усіх конституційних спорів адміністративного характеру, за скаргами на неконституційність актів уряду і великих жупанів, за поданнями великих жупанів щодо невідповідності Конституції 1921 року рішень місцевих органів, із спорів щодо компетенції між державною адміністрацією та органами самоврядування тощо. Державна рада відповідно до статті 99 Конституції зобов'язана була виносити рішення у тримісячний термін. При порушенні цього строку акт вважався конституційним і підлягав виконанню.

Відносно демократична Відовданська конституція не стала на перешкоді наростаючої з року в рік політичної кризи в Югославії через сепаратистські прагнення пригнічених націй. Найвищої напруги криза досягла у 1928 році: депутати-серби почали вбивати депутатів-хорватів прямо на засіданнях Народної скупщини, король Петро I помер, уряди змінювались з калейдоскопічною швидкістю, парламент став недієздатним. За порадою Франції новий король Олександр I Карагеоргієвич 6 січня 1929 року розігнав Народну скупщину і скасував Відовданську конституцію під приводом того, що його «душу роздирають скарги наших трудящих і патріотичних народних мас», а «парламентський лад і всі політичні погляди все більше і більше виявляють свої негативні якості, від яких народ і держава зазнають у наш час одну лише шкоду»<sup>1</sup>.

Ненадовго колишню Конституцію замінили Закон про королівську владу та про верховне управління держави від 6 січня 1929 року, Закон про повноваження Ради міністрів від 28 січня 1929 року, Закон про центральне державне управління від 2 квітня 1929 року<sup>2</sup>, ухвалені особисто молодим монархом. За умов самодержавної влади король, природно, і видавав, і оприлюднював закони, здійснював найвищу законодавчу, виконавчу, судову і контрольну владу. Про Державну раду у названих законах не згадувалось, але деякі функції політичного конституційного контролю покладалась на голову Ради міністрів та 12 міністрів, які призначались і звільнялись королем та присягали на вірність виключно королю, а не Конституції і законам. Зберігався

<sup>1</sup> Манифест короля к сербо-хорвато-словенському народу (6 января 1929 года) // Конституции буржуазных стран. – Том II. – С. 73.

<sup>2</sup> Див.: Там само. – С. 76–79.

Державний суд для суду над міністрами, але склад його зменшувався вдвічі. Голову Ради міністрів зобов'язували стежити за виконанням Закону про королівську владу та про верховне управління державою. Контролювати реалізацію інших законів повинен був міністр юстиції та міністр, що скріплював цей закон своїм підписом. Король Олександр I і голова уряду генерал П. Живкович, по суті, встановили військову диктатуру за зразком сусідньої фашистської Італії.

Саме такий режим було закріплено королівським указом у Конституції Югославського королівства<sup>1</sup> восени 1931 року. Нею встановлювалась система політичного конституційного контролю, дещо схожа на аналогічну модель за Відовданською конституцією, але із значно більшими за обсягом контрольними повноваженнями короля, який проголошувався «стражем національної єдності і державної цілісності» (стаття 29), «незалежним від конституційних і законодавчих приписів» (стаття 116). Парламент перетворювався на двопалатний орган: Народна скупщина та фактично контролюючий її діяльність Сенат, який формувався наполовину з виборних репрезентантів, наполовину із сенаторів, особисто призначених монархом. Контрольні повноваження уряду і міністрів, в основному, залишалися недоторканими. З'являвся новий орган парламентського контролю над виконанням бюджетів держави і місцевих самоврядувань – Головний контроль. Він діяв як «вищий рахунковий суд», що складався з голови і членів Головного контролю. Вони обирались Народною скупщиною з числа кандидатур, запропонованих Державною радою.

Остання згадувалась у статті 99 лише як вищий адміністративний суд, а ретельно виписані раніше її склад, порядок призначення, контрольні функції тощо опускались. Значно змінювалась система адміністративних контрольних повноважень місцевих королівських намісників. Замість 33 областей віднині держава поділялась на 9 бановин, які вважались водночас і адміністративними одиницями, і самоврядуваннями (стаття 84). Уся повнота адміністративної та контрольної влади в бановині зосереджувалась у призначеного королем за пропозицією голови Ради міністрів бана. Доля актів рад і комітетів бановин залежала від їх оприлюднення баном. Але якщо раніше жупан надсилав на висновок Державної ради лише сумнівні для нього з приводу їх конституційності акти, то тепер бан повинен був очікувати висновку Державної ради по всіх актах, що видавались органами самоврядування. Термін їх розгляду у Державній раді зменшувався з трьох до одного місяця. Але адміністративні контрольні повноваження бана, порівняно з жупаном, не звужувались, а значно розширювались: за приписами статті 93 Конституції 1931 року бан «мав право скасовувати всі рішення, ухвалені радою бановини, комітетом бановини, муніципальними зібраннями чи муніципальними радами, якщо справа стосується рішень, що суперечать Конституції...». Рішення бана могли оскаржуватись до Державної ради.

Сподівання Олександра I на те, що Конституція 1931 року і насаджений ним диктаторський режим покладуть кінець політичній кризі у країні, не виправдались. Сам він 1934 року загинув у Марселі від руки хорватського терориста, а найвищі законодавчі, виконавчі та контрольні повноваження монарха перейшли до регентської трійки. Боснія, Хорватія, Далмація, інші регіони держави у 30-х роках здригались від безперервних селянських повстань, партизанських воєн, терористичних акцій, а в країні у цілому панувала аж до 1941 року Югославська націоналістична партія колишнього прем'єра П. Живковича.

**П**евні особливості у конституційних приписах щодо охорони основного закону вміщувались у конституціях Албанії – невеличкої держави, яка формально виникла після другої балканської війни 1913 року, а фактично – у 1920 році, тобто на самому початку періоду, що розглядається. До 1923 року фактичну албанську конституцію вибудовував і захищав проіталійський республіканський уряд на чолі з Фан Нолі, який був повалений Ахмедом Зогу за допомогою залишків врангелівських військ.

<sup>1</sup> Конституція Югославського королівства (3 септембра 1931 года) // Конституции буржуазных стран. – Том II. – С. 80–110.

Спочатку названий режим начебто дотримувався республіканської орієнтації і навіть підготував у 1925 році відповідну юридичну конституцію. Але фактично вона не діяла, оскільки вже з 27 листопада 1926 року була підпорядкована італофільському Тиранському пакту, а у 1928 році Ахмед Зогу самочинно проголосив себе «королем усіх албанців», скасував нечинну Конституцію 1925 року і нав'язав країні нову монархічну Конституцію (Статут)<sup>1</sup>.

Відповідно до названого акта найвищі політичні контрольні повноваження закріплювались за королем Зогу І<sup>2</sup> та його спадкоємцями, а статті 50, 51 і 52, де формулювався цей припис, не могли бути зміненими за жодних умов (статті 224–227). Монарх фактично одноособово здійснював законодавчу і виконавчу владу, повністю підпорядковував кишеньковий однопалатний парламент з 57 депутатів і уряд. Згідно зі статтею 47 парламент теж міг «контролювати Раду міністрів шляхом «запитів, інтерпретацій і анкет», але будь-який ухвалений ним закон відкидався королем навіть без офіційного вето: досить було залишити без відповіді протягом 3-х місяців направлений йому для затвердження і опублікування законопроект. Монарху ж надавалося право фактичного керівництва роботою парламенту, його розпуску, надзвичайного законодавства, видання «регламентів з метою виконання законів» (стаття 78) тощо. За всі його дії, акти і вчинки несли відповідальність міністри або голова уряду. На місця політичний та адміністративний конституційний контроль цілком належав призначеним королем 10 губернаторам (префектам) та 39 начальникам округів.

Стаття 223 Конституції Албанії 1928 року вміщувала традиційну для європейських основних законів того часу норму: «Жоден закон і жоден регламент не можуть суперечити букві і духу цієї Конституції», але її особливістю є те, що вона прямо торкалася питання аутентичного тлумачення тексту Конституції і ретельно виписувала цей процес (статті 224–229). Пропозиції щодо такого тлумачення могли виноситись виключно королем чи третиною депутатів від конституційного складу парламенту з точним зазначенням тих пунктів, які потребують такого тлумачення. Рішення стосовно тексту офіційного тлумачення ухвалювались парламентом у два прийоми: перший раз воно мало зібрати 2/3 голосів депутатів, вдруге – 3/4 таких голосів, після чого тлумачення мало затверджуватись королем. У випадку незгоди монарха текст тлумачення повертався до парламенту для повторного розгляду. Якщо при цьому знову збиралася відповідна кількість голосів депутатів, парламент автоматично вважався розпущеним, а тлумачення набирало чинності тільки при ще одному його ухваленні вже новим складом парламенту. Як бачимо, албанська Конституція ставила офіційне тлумачення її тексту на один рівень із внесенням змін, доповнень чи переглядом Основного закону.

Ще однією особливістю системи конституційної юстиції Албанії було запровадження квазісудового контролю за дотриманням Конституції у вигляді Державної ради у складі голови, двох членів-заступників і 9 членів, що призначались королем на 7 років з числа осіб, «які мають університетські дипломи, високий культурний рівень, досвід і здібності» (стаття 167). Головним завданням Державної ради був попередній контроль за законами. Вона розглядала направлені до неї законопроекти і регламенти, сама готувала проекти кодексів і давала висновки «з приводу конвенцій і концесій». Певну роль в албанській системі конституційного контролю мав відігравати і Державний верховний суд у затвердженому тим же королем складі голови кримінального відділення Діктиму<sup>3</sup>, 4 членів Діктиму та 4 членів Державної ради. Створювався такий суд у кожному окремому випадку для провадження справ над винними у конституційних порушеннях міністрами, членами і судьями-помічниками Діктиму, членами Державної ради, Рахункової палати, а також генерал-прокурором. Додамо, що всім громадянам Албанії стаття 203 Конституції 1928 року гарантувала свободу думки і свободу совісті, але «прояви думки у всіх її формах повинні були відповідати закону».

<sup>1</sup> Див.: Конституція (Статут) (1 декабрь 1928 года) // Конституции буржуазных стран. – Том II. – С. 186–212.

<sup>2</sup> Такий титул прийняв сам Ахмед Зогу.

<sup>3</sup> Так іменувались вища апеляційна і касаційна палати Албанії.

Стосовно родоначальниці традицій «парламентського абсолютизму» Великобританії, то вона залишалась їм вірною і у міжвоєнний період. Суто політична конституційна юстиція, як і раніше, у 20–30-х роках базувалася на несистематизованій англійській Конституції, тобто на численних актах парламенту, починаючи від Великої хартії вольностей 1215 року, конституційних звичаях, а також низці судових прецедентів. Найважливішими у цьому аспекті з нових складових «біблії англійської конституції» стали Акт про парламент 1911 року, Акт про народне представництво 1918 року, Закон про надзвичайні повноваження 1920 року, Акт про народне представництво 1928 року, Вестмінстерський статут 1931 року, Акт про спричинення невдоволеності 1934 року, Акт про підтримання публічного порядку 1936 року, Акт про міністрів корони 1937 року, Акт про надзвичайні повноваження 1939 року та інші<sup>1</sup>.

Нові елементи юридичної конституції Великобританії значно посилювали роль у конституційному контролі, з одного боку, Палати громад, з другого – уряду взагалі і Кабінету міністрів зокрема. Щодо Палати лордів, яка до цього посідала досить сильні консервативні позиції в обороні англійської Конституції, то її значення у парламентському контролі дещо принижувалось. Акт 1911 року навіть наголошував на недемократичному характері її створення і підкреслював необхідність докорінної її реорганізації, але, застерігаючи при цьому, що такі зміни не можуть здійснюватись негайно. Обмеження конституційних контрольних повноважень Палати лордів полягали у тому, що вона у цей період була позбавлена права відхиляти біллі, ухвалені Палатою громад, а могла лише «відтягувати» дату набрання ними чинності на два роки. Що ж стосується фінансових законів (а перелік їх видів у Акті 1911 року був досить довгим), то вони взагалі приймалися без згоди на це Палати лордів. Якщо до цього додати, що до числа фінансових законів відносились акти, визначені спікером Палати громад, навіть у разі, якщо вони вміщують лише якесь одне положення фінансового характеру, то стає очевидним значне обмеження контрольних повноважень Палати лордів. Стаття 3 Акта 1911 року наголошувала, що рішення спікера щодо визначення якостей білля остаточне і не може бути оскарженим. Максимальний термін повноважень парламенту скорочувався названим актом із встановлених ще два століття тому 7 до 5 років.

Потенційно розширилась у міжвоєнний період і можливість участі народу у формуванні верховного органу англійського політичного конституційного контролю. Актом про народне представництво 1918 року право голосу на виборах до парламенту отримали майже всі особи чоловічої статі з 21 року, а жінки – з 30 років. Одноіменний Акт 1928 року надав жінкам рівні з чоловіками активні виборчі права, спеціально зазначивши, що вони мають право голосувати, «незважаючи на її стать і сімейний стан» (стаття 8).

Досить помітну роль у здійсненні політичного конституційного контролю продовжували відігравати як уряд, так і «неконституційний», тобто офіційно не закріплений у розлогій Конституції, Кабінет міністрів Англії<sup>2</sup>. По-перше, всі міністри залишались повноважними депутатами парламенту, а отже – і активними суб'єктами «всесильного» парламентського контролю. По-друге, жоден акт монарха не міг набрати чинності без контрасигнації з боку відповідного міністра, а самі його чи її величності не могли вчиняти жодних дій «без ради і поради» з Кабінетом міністрів. По-третє, останній традиційно здійснював делеговані йому парламентом законодавчі повноваження раніше з другорядних, а тепер – з фундаментальних питань. Як результат акти парламенту за чисельністю у 20–30-х роках у сотні разів поступались актам Кабінету міністрів. По-четверте, законопроекти уряду завжди посідали пріоритетне місце серед усіх, внесених на розгляд до парламенту, і могли подаватись у будь-який час і у будь-яку з па-

<sup>1</sup> Див.: Конституции буржуазных государств Европы. – М., 1957. – С. 198–205; Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. – М., 1984. – С. 345–350.

<sup>2</sup> До Кабінету входили лише «основні» міністри, які складали, приблизно, чверть чи третину всього уряду. Щодо першого конституційного визнання Кабінету та посади прем'єр-міністра, то опосередковано це зробив Акт про міністрів корони 1937 року (чомусь дослідники на нього майже не звертають уваги), який визначав розміри платні членам уряду.

лат. Стрімко зростала роль в англійській системі політичного контролю прем'єр-міністра: цю посаду він отримував майже автоматично за результатами виборів, усі інші члени уряду призначались монархом «за його порадою», практично весь контроль за внутрішньою і зовнішньою політикою Великобританії, за змістом делегованого законодавства зосереджувався у його руках. Водночас і прем'єр, і всі члени уряду постійно перебували під парламентським конституційним контролем і зобов'язані були піти у відставку при висловленні їм недовіри.

Посада прем'єр-міністра, який фактично перетворився на «першу особу» в системі англійської політичної конституційної юстиції, та портфелі членів уряду і у цей період залишались предметом постійного «торгу» між лібералами, які дедалі більше втрачали колишні позиції, консерваторами та набираючими силу лейбористами. Всі вони, як і раніше, зберігали партійні важелі в охороні англійської Конституції. Різниця між ними у поглядах на цю проблему не існувало, і тому англійська модель політичної конституційної юстиції значних змін у 20–30-х роках не зазнавала. Так, акти про надзвичайні повноваження і підтримання громадського порядку 1920–1939 років, які ставали невід'ємними складовими Конституції Великобританії, хоч і нехтували багатьма визнаними світом правами і свободами громадян, ухвалювались за доби владування і ліберала Д. Ллойд-Джорджа (1920 рік), і лейбориста Д.Р. Макдональда (1934 рік), і консерваторів С. Болдуїна (1936 рік) та Н. Чемберлена (1939 рік). Кілька разів у період, що розглядається, прем'єр-міністри використовували своє контрольне повноваження, ініціюючи розпуск парламенту, а останній – відправляючи у відставку Кабінет міні-стрів<sup>1</sup>.

Позиції судової влади, що після серії парламентських актів 1873–1880 років уже об'єднувалась єдиним Верховним судом, були підкріплені ще одним Актом про Верховний суд 1925 року, який регламентував діяльність окремих ланок досить складної судової системи держави, остаточно ліквідував поділ вищих судів на суди «загального права» і суди «справедливості». Але, як і раніше, суди загальної юрисдикції участі у перевірці актів парламенту на предмет їх конституційності не брали. Верховною судовою інстанцією у Великобританії залишалась Палата лордів у судовому складі (лорд-канцлер та 7–11 лордів-юристів), але конституційні спори перебували за межами її компетенції. Лише судовий комітет Таємної ради міг розглядати такі конфлікти, але виключно ті, що виникали у «заморських» територіях королівства.

**С**повнений суперечностей шлях долала у міжвоєнний період конституційна юстиція Польщі – батьківщини першої в Європі і другої у світі новітньої писаної юридичної конституції. Історія розвитку польської системи конституційного контролю привертає посилену увагу, оскільки у ті роки у складі Польщі перебувала значна частина етнічних українських земель. Після проголошення Антантою у 1916 році незалежного Королівства Польща деякий час основним захисником його фактичної монархічної конституції вважались Регентська рада та Державна рада, провідну роль у складі яких до арешту німцями у липні 1917 року відігравав Ю. Пілсудський, а згодом – Польський національний комітет на чолі з Р. Дмовським. Анулювання у серпні 1918 року більшовицьким урядом Росії всіх договорів про поділ Польщі та поразка Німеччини призвели до проголошення 3 листопада 1918 року Польської Республіки під проводом начальника держави Ю. Пілсудського і затвердження Сеймом у лютому 1919 року Малої конституції. Система захисту останньої засновувалась на принципі «парламентського абсолютизму»: Установчий сейм перетворювався на верховний орган політичного конституційного контролю, а начальник держави – лише на слухняного виконавця його рішень. Уряд на чолі з відомим піаністом і композитором І. Падеревським теж ставав повністю підконтрольним Установчому сейму. Плани Ю. Пілсудського щодо створення литовсько-білорусько-української федерації під проводом Польщі після війни з радянськими республіками у квітні–жовтні 1920 року провалились<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Парламент реалізував таке своє конституційне контрольне повноваження лише один раз – у 1924 році.

<sup>2</sup> Таким чином Ю. Пілсудський мав намір вирішити дуже гостре національне питання, адже на території Польщі на той час мешкали 4 млн. українців, 3 млн. євреїв, 1,5 млн. білорусів, 1 млн. литовців та 1 млн. німців.



Саме на такій політичній хвилі майже в один день з Ризьким договором у Польщі було ухвалено Конституцію 1921 року<sup>1</sup>. Вона дещо підносила контрольні повноваження президента порівняно з Малою конституцією 1919 року, але залишала на верхівці політичної конституційної юстиції парламент, який тепер складався з двох палат, обраних на 5 років, – Сейму і Сенату. Виключно парламентськими засобами вони мали забезпечувати відповідність ухвалюваних ними законів Конституції Польщі, тобто виконання приписів двох її статей: «Жоден закон не може суперечити цій Конституції або порушувати її положення» (стаття 38) і «Всі існуючі на цей час норми і розпорядження правового характеру, які не відповідають Конституції, будуть найпізніше протягом року з дня її затвердження подані до законодавчих інституцій для узгодження з нею у законодавчому порядку» (Перехідні постанови). Ефективний парламентський конституційний контроль над виконавчою владою забезпечувався, по-перше, тим, що президент терміном на 7 років обирався Національними зборами, тобто на спільному засіданні Сейму і Сенату; по-друге, тим, що Рада міністрів і міністри несли солідарну чи персональну «конституційну і парламентську відповідальність» перед Сеймом; і, по-третє, тим, що за порушення Конституції парламент міг притягнути до відповідальності перед Державним трибуналом і президента, і прем'єр-міністра, і окремого міністра, і деяких інших вищих посадових осіб. Голова Верховної контрольної палати теж підпорядковувався виключно Сейму.

Участь президента у процедурі конституційного контролю була досить обмеженою. Він відкривав, відкладав і закривав засідання Сейму і Сенату, міг скликати надзвичайну сесію Сейму, призначав і відкликав голову Ради міністрів (але міністрів – лише за поданням останнього) тощо. Не забороняла Конституція президенту і розпуск Сейму, але тільки з дозволу 3/5 членів Сенату. Причому при наданні такого дозволу розпускався і Сенат (стаття 26). Що ж стосується контролю за відповідністю Конституції дій воєводств, повітів, міських та сільських гмін, то Основний закон наголошував: «Держава здійснюватиме нагляд за діяльністю самоврядувань через самоврядування вищого ступеня; цей нагляд може бути постановою закону частково переданий адміністративній юстиції» (стаття 70).

Верховному суду, іншим судам і суддям системи загальної юрисдикції Конституція 1921 року забороняла розглядати справи щодо «дійсності законодавчих актів, належним чином оприлюднених» (стаття 81). Але Верховний суд повністю з процедури конституційної юстиції не усувався, оскільки до його виключних повноважень належало вирішення спорів про дійсність виборів у парламент (стаття 19), а також щодо позбавлення парламентарів депутатського мандата (стаття 22). Окрім того, у державі була створена широка мережа адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом, «заснована на принципі спільної діяльності цивільного і суддівського елементів» (стаття 73). Метою таких судів був розгляд справ щодо конституційності чи законності, тобто правомірності будь-яких адміністративних актів – чи то уряду, чи то місцевих самоврядувань. Брав безпосередню участь у конституційному контролі і постійно діючий Верховний державний трибунал у складі голови і 12 суддів, 8 з яких обирались Сеймом, 4 – Сенатом на 5 років. До його компетенції належали справи про порушення Конституції президентом, міністрами та іншими вищими посадовими особами<sup>2</sup>.

В умовах перемоги прихильників парламентарної республіки і ліквідації посади начальника держави Ю. Пілсудський змушений був у 1922 році піти у відставку. Президентом Національні збори обрали Г. Нарutowича, але незабаром його вбили, і президентський портфель отримав соціаліст С. Войцеховський. Та вже у травні 1936 року

<sup>1</sup> Див.: Конституция Польской Республики (17 марта 1921 года) // Конституции буржуазных стран. – Том I. – С. 202–224.

<sup>2</sup> Відомий фахівець у галузі адміністративного права харківський професор О.Ф. Свѣтхѣев, мабуть, помилково називав його і Конституційним судом, і Конституційним трибуналом (див.: Вестник советской юстиции. – Харьков, 1925. – 15–20 июля. – С. 636–637). Діяв Верховний державний трибунал на підставі окремого положення про нього від 27 квітня 1923 року.



Ю. Пілсудський «розтоптав» Конституцію: вчинив державний переворот, привласнив посаду прем'єр-міністра, зробив «кишенькового» І. Мосцицького президентом, відібрав у парламента чимало його конституційних контрольних повноважень. Лише деякі з наслідків перевороту були відображені у змінах до Конституції, ухвалених 2 серпня 1926 року. Зокрема, доповненням до статті 44 президент отримував право «у випадку державної необхідності видавати виконавчі укази, які мають силу закону», безперешкодно розпускати Сейм і Сенат, а доповненням до статті 58 суттєво ускладнювалась процедура притягнення до парламентської відповідальності Ради міністрів.

Та на практиці Ю. Пілсудський, спираючись на легіонерів-пілсудчиків, відкрито ігнорував і ті положення Конституції 1921 року, що залишились. За допомогою терору він встановив у державі власний авторитарний режим, прибрав до своїх рук всі найвищі контрольні повноваження і призвів до появи у Польщі у 1935 році Конституції «керуваної демократії»<sup>1</sup>. Вже у другій статті вона скасовувала поділ влади і зосереджувала в особі президента «всю єдину і неподільну державну владу», в тому числі й контрольну, а у наступній статті прямо підпорядковувала президенту Сейм, Сенат, суд, уряд, державний контроль і збройні сили. Президент ставав відповідальним лише «перед Богом та історією». З колишніх конституційних контрольних повноважень за парламентом залишалось лише право «вимагати відставки уряду або міністра», «інтерпелювати уряд», «притягувати голову Ради міністрів і міністрів до конституційної відповідальності» та деякі інші (статті 31, 46). До того ж третина сенаторів уже призначалась президентом. Декрети останнього ставились на один рівень із законами, а низка законів не могла ухвалюватись парламентом без згоди уряду.

І хоч у Конституції 1935 року залишались декларації про те, що «жоден законодавчий акт не може суперечити Конституції» (стаття 49), існує Верховний адміністративний трибунал «для визначення закономірності адміністративних актів» (стаття 70), вона аж ніяк не збагатила польську практику новітньої конституційної юстиції. Саме з цією Конституцією Польщі судилося у 1939 році потрапити під чергове у своїй історії іноземне гноблення, цього разу – з боку німецьких нацистів.

**С**воєрідно вирішувались проблеми охорони конституції у міжвоєнний період у так званих балтійських лімітрофах, зокрема у Латвії та Литві.

Після невдалих спроб створити Латвійську СРР з конституцією радянського типу в квітні 1920 року урядом К. Ульманіса та Демократичним блоком були проведені вибори і скликані Установчі збори, які 15 лютого 1922 року ухвалили Конституцію<sup>2</sup> європейського зразка. Охорона її забезпечувалась майже виключно політичними засобами за прикладом держав «парламентського абсолютизму». Обраний на три роки однопалатний Сейм із 100 депутатів наділявся найвищими контрольними повноваженнями. Більшістю у 51 голос він обирав президента, а у 67 голосів міг у будь-який час відправити його у відставку за порушення Конституції, повністю контролював Кабінет міністрів, мав право усувати з посад чи то окремих міністрів, чи то уряд у цілому, обирав суддів усіх судів тощо. Значну роль у парламентському конституційному контролі відігравали численні комісії, слідчі комісії Сейму, його постійно діюча президія у складі голови, двох його заступників та секретарів.

Контрольні повноваження президента були досить обмеженими. Обирався він лише на 3 роки і не мав права обіймати цю посаду більше 6 років. Стаття 48 Конституції надавала президенту можливість розпустити Сейм, але тільки після ухвалення такого його рішення референдумом. Якщо ж у результаті народного голосування пропозиція про розпуск Сейму відхилялась, президент мав негайно піти у відставку (стаття 50). Певним чином президент міг контролювати уряд. Він призначав міністра-президента, а за поданням останнього – інших міністрів, без скріплення підписами яких акти президента не були чинними. Значна роль у політичній та адміністративній охороні

<sup>1</sup> Див.: Конституция Польской Республики (23 апреля 1935 года) // Конституции буржуазных стран. – Том I. – С. 225–243.

<sup>2</sup> Див.: Конституция Латвийской республики (15 февраля 1922 года.) // Там само. – С. 250–258.

Конституції відводилась органам державного контролю і державним контролерам (статті 87–88), які, як і судді, теж призначались Сеймом.

Але така система конституційної юстиції виявилась малоефективною. Вже 15 травня 1934 року<sup>1</sup> начебто «досить слабкий» і повністю підконтрольний Сейму міністр-президент К. Ульманіс здійснив фашистський переворот, встановив у Латвії особисту диктатуру, розігнав Сейм, арештував всю опозицію, оголосив у країні воєнний стан, назвав себе «вождем нації», водночас і президентом, і прем'єр-міністром і прибрав до своїх рук усі законодавчі, управлінські та контрольні повноваження.

**Щ**е менш життєздатною виявилась охарактеризована раніше Конституція Литви, ухвалена у серпні 1922 року. 25 травня 1928 року фактичний диктатор А. Сметона за прикладом монархів минулого одноособово «дарував» народу нову Конституцію<sup>2</sup>, яка набирала чинності з того ж дня, але мала бути затверджена всенародним референдумом у 1938 році. На відміну від Латвії, найвищими політичними контрольними повноваженнями у Литві наділявся не парламент, а президент, який обирався не народом, а «особливими представниками народу» (стаття 42) на 7 років з правом необмеженого переобрання на наступні терміни. У порядку здійснення конституційних контрольних функцій президент оприлюднював закони, накладав вето, якщо вони не відповідали, на його погляд, Конституції 1928 року, безперешкодно розпускав Сейм, «користувався правами Сейму» (стаття 53) під час його розпуску чи парламентських канікул, на свій розсуд призначав і звільняв прем'єр-міністра, а за поданням останнього – всіх міністрів і державного контролера. Стаття 73 прямо приписувала Раді міністрів обов'язок контролювати всі дії місцевого самоврядування, у тому числі й сеймів автономних областей.

Однопалатний литовський Сейм, обраний на 5 років, відігравав фактично лише допоміжну роль у системі політичної конституційної юстиції. Але і йому Конституція надавала право «контролювати дії уряду шляхом постановки питань і звернень до нього із запитом та інтерпеляціями» (стаття 30). Попередній контроль за відповідністю законопроектів Конституції Литви покладался на Державну тарібу (раду), яка таким чином неформально ставала другою палатою парламенту, що ефективно контролювала діяльність Сейму. Статті 3 і 106 Конституції містили імперативні приписи про те, що «ніякий закон не має сили у Литовській державі, якщо він суперечить Конституції», а з числа законів, ухвалених до прийняття останньої, чинними залишаються лише ті, які відповідають Конституції 1928 року. Але юридичного механізму визнання законів неконституційними Основний закон не торкався.

Та це й не могло впливати на фактичну ситуацію у Литві. Аж до початку Другої світової війни єдиновладним правителем і «верховним контролером» був А. Сметона. З квітня 1927 року він владував без розігнаного Сейму. Державна таріба була ним створена, але функцій навіть попереднього конституційного контролю вона не виконувала, оскільки існувала формально і нічим, окрім кодифікації законів, не займалась.

**Д**ещо раніше, ніж Литва, у період «антиконституційної юстиції» вступила Італія, де сила і авторитет класичного римського права до 20-х років ХХ століття свято оберегігалися блискучою плеядою знаменитих юристів та італійськими юридичними школами протягом багатьох століть. На відміну від Німеччини, Італія вийшла з Першої світової війни однією з держав-переможниць. Тут діяв Статут королівства П'ємонт 1848 року, складений Карлом Альбертом і поширений як конституція на всю країну з 1861 року<sup>3</sup>. Система її захисту будувалась ще на початку періоду, що розглядається, на основі політичного конституційного контролю, який здійснювали «три законодав-

<sup>1</sup> За 10 днів до цієї дати з трибуни латвійського парламенту лунали пропозиції створити спеціальний конституційний суд під назвою «Державний суд». Якщо ця ідея була б реалізована, Латвія могла б стати до лав держав-фундаторів новітньої європейської моделі конституційної юстиції.

<sup>2</sup> Див.: Конституція Литовського государства (15 мая 1928 года.) // Конституции буржуазных стран. – Том I. – С. 260–270.

<sup>3</sup> Див.: Статут Итальянского королевства // Конституции буржуазных государств. – Том I. – С. 142–149.

чі влади»<sup>1</sup> (король з величезними повноваженнями, «довічні» сенатори та виборна Палата депутатів), міністри – державні секретарі, міністри, відповідальні перед Палатою депутатів, та Верховний суд Сенату для розгляду справ за звинуваченнями у найгрібших порушеннях Конституції – державній зраді та посяганнях на безпеку Італії<sup>2</sup>. Офіційне тлумачення законів стаття 73 Конституції Італії покладала виключно на законодавчі влади, а стаття 81 у загальній формі стверджувала: «Будь-який закон, що суперечить цьому статуту, скасовується». Таке важливе для конституційної юстиції правило не мало механізму практичного застосування, оскільки залишало осторонь питання, хто і у який спосіб визнає закони неконституційними і нечинними. До того ж правлячі кола держави, зокрема видатний італійський правознавець В. Орландо, який незадовго до фашистського перевороту обіймав посаду прем'єр-міністра, категорично виступали проти введення судового конституційного контролю над внутрішнім змістом законів, допускаючи при цьому лише їх зовнішній (процедурний) контроль.

Як уже говорилося, найвищі повноваження політичного конституційного контролю зосереджувались у короля: право призначення на всі посади у державі, в тому числі і всіх сенаторів «у необмеженій кількості», затвердження і оприлюднення законів, право розпуску Палати депутатів у будь-який час, призначення голови і віце-голови Сенату (статті 6, 7, 9, 33, 35, 65 та інші) тощо. Важливу роль у здійсненні функцій попереднього політичного нагляду за недоторканністю конституційних норм відігравали комісії Сенату і Палати депутатів і, власне, самі обидві палати. Кожна з них відповідно до статті 56 Конституції Італії 1848 року могла відхилити законопроект на будь-якій стадії його розгляду, і тоді він включався до порядку денного лише на наступній сесії парламенту. Міністри мали право бути депутатами, а якщо ними не ставали, залишали за собою право безперешкодного доступу на засідання парламенту і викладення своїх думок щодо конституційності того чи іншого законопроекту. До того ж закони набирали чинності тільки у разі їх контрасигнації одним з міністрів.

Суб'єкт найвищого політичного конституційного контролю в Італії король Віктор Еммануїл III, як і трохи пізніше президент Німеччини П. Гінденбург, не виконав покладених на нього конституційних обов'язків, став маріонеткою фашистів. Починаючи з 1915 року, він особисто сприяв організації «фашій революційних дій», «фашій комбатанта» під проводом колишнього соціаліста Б. Муссоліні, а 30 жовтня 1922 року призначив останнього главою уряду. З цієї дати, тобто «великої жовтневої революції»<sup>3</sup>, і розгортається період італійської «антиконституційної юстиції»: формально діє стара Конституція, але всі закони приймаються всупереч її нормам. Процес абсолютного ігнорування Основного закону здійснювався за трьома головними напрямками: а) знищення парламентаризму і концентрація всієї влади в руках Б. Муссоліні; б) введення фашистської партії у державний апарат; в) суб'єктивне регулювання відносин між працею і капіталом.

У 1923 році шляхом ухвалення антиконституційного виборчого закону фаші отримують більшість у парламенті. Такі ж відверто антиконституційні закони «Про обов'язки і прерогативи глави уряду» (1925 рік) та «Про право виконавчої влади видавати юридичні норми» (1926 рік) перетворили Б. Муссоліні на фактичного законодавця і нічим не обмеженого дуче – «вождя нації». Виключні закони 1926–1927 років щодо «захисту держави» прийшли на зміну не тільки актам парламенту, а й конституційним нормам. Вони заборонили всі політичні партії, окрім фашистської, проголосили Італію корпоративною державою, що стоїть над класами і замиряє інтереси праці та капіталу<sup>4</sup>. Вибірні органи на місцях у 1926–1928 роках були замінені подестами та

<sup>1</sup> Такий термін вживався у тексті офіційної італійської Конституції, переписаної, фактично, з французької Хартії 1830 року.

<sup>2</sup> Стаття 36 Конституції Італії 1848 року спеціально приписувала, що під час перетворення на Верховний суд Сенат не є політичною інституцією.

<sup>3</sup> Саме так вона іменувалась у документах Великої фашистської ради.

<sup>4</sup> Це теж закріплювалось у законі «Про правову організацію колективних трудових відносин» (1926 рік) та Хартії праці (1927 рік), які абсолютно не відповідали чинній конституції.

префектами, які призначались у Римі з числа провідників фашистської партії. Б. Муссоліні став і дуче – невиборним і незмінним вождем партії, і главою уряду, і міністром внутрішніх справ, і начальником міліції громадської безпеки, і військовим міністром, і головою Великої фашистської ради – верховного органу партії і держави. Далі на сходах фашистської партійно-державної системи розташовувались Національна дирекція, Національна рада, провінційні дирекції, низові дирекції. У 1938 році залишки парламенту було розігнано, а на зміну йому прийшла Палата фашій і корпорацій, усіх 650 членів якої призначав особисто Б. Муссоліні. Головним завданням цієї палати було «співробітництво з урядом у виданні законів». Повністю підтримували систему фашистської «антиконституційної юстиції» папа римський і католицька церква.

Така її модель утримувалась на розгалуженій мережі силових структур: загальна поліція, корпус карабінерів, поліція безпеки, спеціальні поліцейські органи для боротьби з антифашистським рухом, добровільча міліція громадської безпеки<sup>1</sup>, політична поліція (ОВРА), особлива служба політичних розслідувань, збройні сили. У 1934 році був ухвалений закон «Про воєнізацію італійської нації». На додаток до існуючої судової системи з'явилися спеціальні поліцейські трибунали, суди шеффенів, трибунали захисту держави. Всі ці масові антиконституційні акції проводилися під шовіністичними гаслами творення «Великої Італії»<sup>2</sup>.

Після висадки у Сицилії військ союзників (липень 1943 року) Велика фашистська рада звільнила Б. Муссоліні з усіх посад. У цей час він очолював маріонетковий уряд «республіки Сало» у Північній Італії, окупованій Німеччиною. У 1945 році захоплені партизанами і за рішенням Комітету національного визволення був страчений. Кінець періоду італійської «антиконституційної юстиції» увінчався зреченням з престолу фашистської маріонетки короля Віктора Еммануїла III у 1946 році.

*(Далі буде)*

<sup>1</sup> За чисельністю вона перевищувала офіційні збройні сили Італії.

<sup>2</sup> Див. також: Закон про реформу політичного представництва (17 травня 1928 рік), Закон про устрій і повноваження Великої ради фашизму (9 грудня 1928 рік), Хартію праці (21 квітня 1927 рік), Закон про реформу Національної ради корпорацій (20 березня 1930 рік), Закон про корпорації (5 лютого 1934 рік) та ін. // Конституції буржуазних держав. – Том I. – С. 150–183.

## РЕЦЕНЗІЇ

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: УЗАГАЛЬНЕННЯ ДОСВІДУ, ПОШУК НОВИХ ПІДХОДІВ ТА МЕТОДОЛОГІЇ

**П. Євграфов,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
суддя Конституційного Суду України

**Є. Євграфова,**

аспірантка Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого

В умовах розбудови України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави підготовка та видання нових за методологією, науковими підходами та змістом підручників з конституційного права України є дуже актуальним завданням, яке мають вирішувати насамперед провідні та досвідчені вітчизняні вчені. Підготовлений доктором юридичних наук, професором О. Фрицьким підручник з конституційного права України<sup>1</sup> і є відповіддю на численні актуальні питання сучасного конституціоналізму, українського державотворення, формування системи національного законодавства.

Підручник складається з дванадцяти розділів, поділених на окремі параграфи: «Розділ I. Конституційне право як провідна галузь національного права України, наука та навчальна дисципліна»; «Розділ II. Конституція – Основний Закон держави»; «Розділ III. Загальні засади конституційного ладу в Україні»; «Розділ IV. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні»; «Розділ V. Форми народного волевиявлення»; «Розділ VI. Конституційно-правові основи організації і здійснення державної влади в Україні»; «Розділ VII. Верховна Рада України»; «Розділ VIII. Президент України»; «Розділ IX. Виконавча влада в Україні»; «Розділ X. Конституційні основи судової влади в Україні»; «Розділ XI. Територіальний устрій України»; «Розділ XII. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні».

Така структура, на наш погляд, відповідає потребам розвитку сучасного конституціоналізму в Україні і охоплює не тільки суто теоретичні питання, що вивчаються у вищих юридичних закладах, а й ті, що мають безпосереднє практичне значення. Звичайно, структура підручника, з урахуванням зазначених та інших обставин, не збігається повністю, та й об'єктивно не може збігатися, зі структурою Конституції України конституційним законодавством як провідною галуззю системи законодавства держави.

Методика (способи) викладення матеріалу відповідає вимогам, що пред'являються до таких праць, і сприяє глибокому та системному вивченню студентами, усіма, хто цікавиться конституційним правом України, проблем сучасного конституціоналізму.

У розділі I підручника розглядаються питання, пов'язані з характеристикою поняття конституційного права України, серед яких називаються предмет і метод (майже

<sup>1</sup> О.Ф. Фрицький. Конституційне право України : Підручник / К.: Юрінком-Інтер, 2002. – 536 с.



загально визнані в юридичній літературі критерії поділу системи права на галузі тощо) правового регулювання, мета, характер санкцій та інше. Правильно наголошується, що «необхідним, а мабуть, головним, є такий елемент з'ясування сутності відповідної галузі, як юридичний режим». Хоча такий погляд давно існує у правовій науці (зокрема, виділяли чотири режими: конституційно-правовий, цивільно-правовий, адміністративно-правовий і кримінально-правовий), зазначена категорія поки що залишається нерозробленою. Більше того, юридичний режим галузі формується із взаємодії, насамперед, предмета і методу правового регулювання, відповідного статусу суб'єктів правовідносин.

Обґрунтовано також положення щодо термінологічного визначення понять «конституційне право» чи «державне право». Вирішення цього питання пов'язане з двома основними напрямками юридичної думки: природно-правовим і позитивістським. Якщо в Конституції визнається пріоритет людини, її прав та свобод перед державою, – це конституційне право. Там, де визнається пріоритет держави, право іменують державним. Взагалі, в сучасний період розвитку конституціоналізму можна твердити про відносну тотожність, синонімічність термінів «державне право» і «конституційне право».

Автор досить детально розкриває зміст і особливості предмета й методу правового регулювання, специфіку та структуру норм конституційного права, наводить їх класифікацію, поняття конституційно-правових відносин. Треба підкреслити, що таке викладення теоретичного матеріалу надасть можливість добре з'ясувати фундаментальні положення науки конституційного права тими, хто вивчає цю галузь системи права України<sup>1</sup>. Однак допущено окремі неточності, наприклад, стосовно того, що Конституційний Суд України встановлює норми конституційного права. Навпаки, Суд не створює нових норм права, зокрема конституційного, а визначає відповідність Конституції України (конституційність) чинних правових актів, дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України тощо. Саме у здійсненні ненормотворчих функцій полягає специфіка діяльності Конституційного Суду України.

Погоджуючись з принциповими положеннями теми джерела конституційного права України, викладеними у підручнику, все-таки спірними, на наш погляд, є думки щодо актів, прийнятих на всеукраїнському та місцевих референдумах. Можливо, причиною є те, що в підручнику використано Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 року, більшість приписів (норм) якого не відповідають положенням Конституції України.

Заслугує на підтримку твердження про конституційний прецедент як джерело конституційного права. Проте чи не обмежується конституційний прецедент тим, що його створює Верховна Рада України в процесі прийняття рішень у конкретних справах із застосуванням Регламенту парламенту? Таке визначення конституційного прецеденту не узгоджується з положенням частини другої статті 19 Конституції України, згідно з якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Якщо говорити про конституційний прецедент як джерело конституційного права, то насамперед до нього треба віднести рішення Конституційного Суду України, оскільки, не створюючи нових правових норм, Суд цими рішеннями, по-перше, визначає правову політику, якої повинні дотримуватися при прийнятті нових нормативно-правових актів парламент, інші правотворчі органи держави; по-друге, своїми рішеннями (з питань визнання неконституційними законів, інших правових актів повністю чи їх окремих положень; офіційного тлумачення Конституції та законів України) Суд вносить певні зміни у чинну систему національного законодавства, уточнює зміст і межі правового регулювання.

У другому розділі, присвяченому характеристиці Конституції, велику увагу приділено історії становлення й розвитку Основного Закону держави (зокрема, наведено

<sup>1</sup> Див. докладніше про це: Тодыка Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. – Харьков: Фолио – «Райдер», 1998.



аналіз праць мислителів, у яких міститься чимало елементів змісту конституції, ідей конституціоналізму XII–XVIII століть, – Гроція, Гоббса, Локка, Монтеск'є, Руссо та інших, а також перших у світі конституцій, в тому числі Конституції П. Орлика, Конституції США 1787 року, Франції і Польщі 1791 року та інших). Для з'ясування і вивчення сучасних проблем вітчизняного конституціоналізму такий підхід є обґрунтованим і доцільним, хоча багато його положень пов'язані з історією політичних і правових вчень, історією держави і права України. У підручнику правильно класифіковано конституції, зокрема на кодифіковані й некодифіковані, а не на писані й неписані, як це традиційно було в юридичній літературі. Таке уточнення важливе для розкриття змісту і призначення Конституції, способів її розробки й прийняття.

Для фахівців тієї чи іншої галузі системи національного права, в тому числі конституційного, важливим є питання щодо визначення юридичних властивостей Конституції Української держави. Щодо цього, повністю поділяючи положення, викладені у підручнику (Конституція є складовою частиною позитивного права, специфічним законодавчим актом, основою галузей національного права і всієї правової системи України, безпосередньо діючим правом тощо), хотіли б зробити деякі зауваження. Так, занадто категоричним є твердження, що Конституція України містить норми виключно конституційного права. Наприклад, не всі соціальні права людини і громадянина, зазначені у розділі II Конституції, можна вважати такими, що їх закріплення в Основному Законі є об'єктивно необхідним. Здебільшого те, що є в чинній Конституції стосовно цієї проблеми, по-перше, не може бути реалізованим об'єктивно (навіть виходячи з високого і належного економічного розвитку суспільства); по-друге, такий підхід знову повертає нас до так званої «патерналістської» ролі держави в суспільстві. На нашу думку, не є конституційним і припис статті 139 Конституції, згідно з яким «в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України...», що закладено у зміст пункту 28 статті 106 і, таким чином, мало б визначатися, відповідно, указом Президента і спеціальним законом.

У науковому і методичному аспектах змістовним, логічно послідовним є викладення матеріалу з питань про види конституцій, їх структури, особливості. Варто підтримати достатньо обґрунтоване критичне ставлення у підручнику до поділу конституцій на юридичні та фактичні, оскільки «фактична» конституція – це самі суспільні відносини, тобто те, що існує поза межами правового регулювання. Тому не може бути так званої фактичної конституції, поки вона не буде «одягнена у відповідну правову форму». Разом з тим, на наш погляд, некоректною є постановка питання і розкриття його змісту щодо співвідношення Конституції України з Конституцією Автономної Республіки Крим (АРК). Остання потребує більше уваги, зокрема, визначення її юридичної природи, місця та ролі в системі нормативно-правових актів України, правових актів Верховної Ради та Ради міністрів АРК, відповідності її положень Основному Закону України тощо. Там, де йдеться про Конституцію Республіки Крим від 6 травня 1992 року, є неточність, адже остання була чинною до 27 березня 1995 року, тобто до дати, коли вона була скасована Верховною Радою України. До 4 квітня 1996 року АРК не мала своєї Конституції. А 4 квітня 1996 року Законом України «Про Конституцію Автономної Республіки Крим» затверджено, за винятком окремих статей, нову Конституцію АРК, що залишалася чинною до опублікування Закону України від 23 грудня 1998 року «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим». Також некоректно говорити про відносини між Україною та Автономною Республікою Крим. Це не відповідає конституційному визначенню України як унітарної держави, тому може йтися про відносини між органами державної влади України і органами влади АРК.

Важливим у підручнику є параграф, присвячений конституційній реформі в Україні, необхідності імплементації у текст Основного Закону результатів всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 16 квітня 2000 року.

У розділі III підручника детально викладено положення щодо поняття конституційного і державного ладу, їх співвідношення між собою та суспільним ладом, принципи тощо.

Однак не можна погодитися з положенням, викладеним автором, щодо примату норм міжнародного права (за умови згоди на обов'язковість, наданої Верховною Радою України) над відповідними нормами національного права (стаття 9 Конституції України). У зазначеній статті Основного Закону не йдеться про примат норм міжнародного права над нормами національного права, навпаки, відповідні міжнародно-правові норми становлять частину національного законодавства, хоча точніше було б визначити їх частиною правової системи України.

Слушними є положення, в яких висловлюється критичне ставлення щодо здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, оскільки, як правильно зазначає автор, «пануючою і безконтрольною є лише виконавча влада і президентська влада, яка панує над іншими гілками влади». До того ж у контексті теорії конституціоналізму великого значення набуває практична реалізація конституційних положень щодо народного волевиявлення, народного, національного і державного суверенітету.

У розділі IV підручника наводиться порівняльний аналіз існуючих у сучасній літературі підходів до розв'язання проблем правового статусу (ліберальна концепція, колективістський підхід, підхід, пов'язаний з класичним мусульманським правом тощо); ґрунтовно висвітлено процес уніфікації зазначених концепцій і підходів, зокрема поєднання двох підходів: природно-правової та позитивістської теорій.

Значну увагу приділено викладенню положень про конституційний інститут громадянства України, класифікації основних прав і свобод людини, зроблено глибокий аналіз міжнародно-правових актів про права людини тощо. Особливо наголошується на праві людини на життя. У зв'язку з цим хотіли б зробити певне застереження. По-перше, Конституція України не «звужує можливості застосування смертної кари». Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 (справа про смертну кару) смертна кара взагалі не передбачається. До цього варто додати, що підручник чимало виграв би від використання рішень і висновків Конституційного Суду України з питань, органічно пов'язаних з розкриттям змісту тих чи інших положень Основного Закону (зокрема положень статті 58, щодо якої в підручнику висловлено обґрунтовано критичне ставлення).

У конституційному праві, і це відображено в розділі V підручника, однією з головних проблем є питання народного волевиявлення. Щодо цього, змістовно викладено критичний і поміркований аналіз проявів народного волевиявлення і форм його здійснення, зокрема представницьких органів (системи «радянського народовладдя», системи політичних міфів у СРСР та Українській РСР). Правильно вбачається суперечність між положеннями статей 5 і 69 Конституції України: народ проголошується носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, проте Конституція України не передбачає здійснення народом безпосередньо контрольних функцій за органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Тому, підкреслюється в підручнику, народові потрібно надати більше прав і можливостей вирішувати питання загальнодержавного характеру. З урахуванням різних обставин, у тому числі наведених, автор значну увагу приділяє висвітленню таких безпосередніх конституційних форм демократії, як референдум і вибори.

Але при розкритті змісту цих конституційно-правових інститутів у підручнику допускаються окремі неточності, огріхи. Так, автор зазначає, що громадянин може балотуватися лише до однієї ради (частина 5 статті 6 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 року № 14/98-ВР). Однак це не відповідає Рішенню Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року (справа про сумісництво посад народного депутата України та міського голови) № 7-рп/99. Положення зазначеного Закону мало б бути приведено у відповідність з Рішенням Конституційного Суду України.

Одним з найскладніших і проблемних є розділ, присвячений конституційно-правовим основам організації та здійснення державної влади в Україні.

У підручнику системно викладено конституційні вимоги щодо закріплення в Основному Законі України засад поділу та структури державної влади, стадійність походження та її організація. Зокрема, на першій стадії народ дає владу органам держави, на другій – поділяє її на три форми (законодавчу, виконавчу, судову), а на третій стадії поділяє цю владу відповідно до існуючої системи органів державної влади, оскільки за Конституцією право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами (частина третя статті 5).

Розділ VII – «Верховна Рада України» – охоплює питання конституційно-правового статусу парламенту Української держави, порядку формування його органів і державних органів, передбачених Конституцією України, функцій Верховної Ради України тощо. З урахуванням чинних Конституції та законодавства України в підручнику викладено основні характеристики сучасної Верховної Ради України, яка згідно з Конституцією є єдиним органом законодавчої влади; зазначається, що поняття «парламент» і «парламентаризм» не є тотожними. Парламентаризм – це «особлива система державного керівництва суспільством, яка характеризується поділом законодавчої і виконавчої влади при здійсненні політичної й ідеологічної ролі парламенту».

Становить інтерес матеріал, присвячений висвітленню питань установчої, законодавчої, контрольної функцій Верховної Ради України, формуванню в ній комітетів і фракцій, депутатських груп. Однак при цьому важливо було б врахувати Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98 (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України), що дало б змогу уникнути окремих неточностей щодо характеристики Регламенту Верховної Ради та інших.

У розділі VIII – «Президент України» – в історико-правовому і порівняльному планах розглядаються питання правового статусу, виборів Президента України, здійснення ним функцій і повноважень тощо. У підручнику систематизовано та узагальнено наукові досягнення у цьому напрямі, проаналізовано відповідні положення Конституції України та законодавчих актів.

Однією з найскладніших у конституційному праві України є тема виконавчої влади, якій присвячено розділ IX підручника. На відміну від інших інститутів державної влади, виконавча являє собою досить велику і розгалужену систему державних органів, наділених відповідними повноваженнями та компетенцією Конституцією та законами України.

У контексті чинного Основного Закону чітко викладені положення щодо специфіки виконавчої влади, її співвідношення із законодавчою. Аналізуючи нормативно-правову базу організації та діяльності виконавчої влади, автор правильно наголошує на її недоліках, відсутності на сьогодні низки законів, у тому числі про Кабінет Міністрів України, які усунули б чимало прогалин у правовому регулюванні діяльності різних ланок системи виконавчої влади в Україні. Заслужують на підтримку положення підручника щодо співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління». Варто приєднатися до позиції автора, який вважає, що сутність виконавчої влади полягає в тому, що це «правозастосувальна влада», хоча цим не обмежується більш повна характеристика виконавчої влади, оскільки як реальна категорія вона має розкриватися через з'ясування основних рис державної влади в цілому.

У підручнику досить ретельно висвітлюються питання системи виконавчої влади, характеристика кожної її ланки, зокрема Кабінету Міністрів України – вищого органу в системі органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні комітети, інші центральні відомства); виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі – місцеві державні адміністрації. Загалом, виконавча влада, як підкреслено в підручнику, є «відносно самостійною формою єдиної державної влади України, вона має притаманні лише їй функції, які здійснюються системою органів виконавчої влади на підставі визначеного правового механізму реалізації законів та інших нормативно-правових актів за допомогою державного управління з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина».

Разом з тим спірним є положення підручника щодо віднесення до системи виконавчої влади (державної влади) Ради міністрів Автономної Республіки Крим (АРК), про що нічого не сказано в розділі VI Конституції України. На наш погляд, Рада міністрів АРК як уряд автономії має особливий статус, виконує специфічні функції і повноваження, визначені розділом X Основного Закону України, законодавчими актами держави та Конституцією АРК. Було б доцільним і в аспекті конституційного права надати більше уваги висвітленню питань статусу Ради міністрів АРК.

Значне місце в підручнику займає викладення положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх конституційні засади, нормативно-правову основу організації та діяльності, структуру тощо. Проте і сьогодні нагальним є питання щодо видання центральними органами виконавчої влади актів, не передбачених Конституцією і законами України. Зокрема, йдеться про так звані інструкції, циркулярні листи, роз'яснення тощо, якими нерідко підміняється зміст законів, а правозастосовна практика набуває спотвореного характеру.

Всі зазначені питання висвітлюються в контексті проведення адміністративно-правової реформи, що робить підручник актуальним і важливим виданням для юридичних, насамперед освітніх закладів.

У розділі X підручника – «Конституційні основи судової влади в Україні» – викладені положення про основи влади і судової системи, її принципи, організацію здійснення правосуддя в Україні. Насамперед дано загальну характеристику суду, діяльність якого визначається основними завданнями: охорона і захист іменем держави прав і свобод людини від свавілля як з боку держави, її органів і посадових осіб, так і громадян, його ролі та місця в системі органів державної влади. З урахуванням чинної Конституції та законів України в підручнику чітко сформульовані тези про межі та специфіку діяльності судів, подано їх класифікацію на окремі види. В цьому аспекті цікавими є положення про внутрішню і зовнішню спеціалізацію, визначення їх ознак, загальна і порівняльна (в контексті різних країн) характеристика тощо.

Новими є положення про адміністративний суд в Україні (який нині на етапі створення). До юрисдикції таких судів належить вирішення питань щодо відповідності закону актів і дій органів та посадових осіб – представників виконавчої влади. Своєчасне створення в Україні адміністративних судів істотно посилить конституційні гарантії захисту і реалізації прав та свобод людини і громадянина. Щоправда, в підручнику відсутнє зауваження стосовно надто повільного руху в напрямі створення адміністративних судів, яке передбачено здійсненням судово-правової реформи і безпосередньо Законом України «Про судоустрій України».

У підручнику звернено увагу на те, що організація і діяльність судових органів, суддів, як правило, є предметом не лише власного законодавчого регулювання, а, перш за все, конституційного. Автором наведено найважливіші принципи організації та діяльності судової влади, що має велике значення не лише для навчального процесу, а й безпосередньо практичне, оскільки будь-яка діяльність суду і судді починається з відповідного принципу чи принципів – незалежності, безсторонності, неупередженості, справедливості.

На відміну від інших держав, у конституціях яких є розділ про судову владу, в Конституції України подібний розділ іменується «Правосуддя» (VIII), а розділ XII – «Конституційний Суд України». В Основному Законі України, крім статті 6 (до того ж опосередковано), термін «судова влада» взагалі не вживається, на відміну від законів України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів». На нашу думку, це є відзеркаленням того оціночного ставлення до суду, яке склалося ще за радянських часів.

У підручнику досить детально виписані конституційні засади, система принципів, організація і форма діяльності судів. В основу покладено Конституцію України, Закон

України «Про судоустрій України», інші законодавчі та нормативно-правові акти. Відповідно до них судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Корисними для тих, хто вивчає систему та функціонування в Україні судових органів, є характеристика статусу, функцій і повноважень судів, створених і які мають бути створеними згідно із Законом України «Про судоустрій України».

Однак хотілося б побачити в підручнику також і положення, якими засвідчуються непрості на сьогодні проблеми незалежності судів і суддів, вплив на них у різний спосіб адміністративних і недержавних організацій та осіб тощо. Певна увага приділяється характеристиці Конституційного Суду України, але при цьому не враховується 5-річний досвід останнього, і не тільки щодо прийнятих ним рішень і висновків, а й подальшого вдосконалення організації та діяльності Конституційного Суду. Зокрема, чи є потреба в реформуванні Суду, в тому числі його складу, принципу формування, повноважень тощо. Не можна, мабуть, здійснювати таку велику судову реформу без реформи органу конституційної юрисдикції.

Дуже важливим є викладення положень з питань територіального устрою, яким присвячено розділ XI підручника. В ньому розглядається поняття територіального устрою, причому в двох змістових аспектах: широкому і вузькому. У контексті теми найбільш конструктивним є поняття територіального устрою у вузькому (власному) сенсі слова: це територіальна (або національно-територіальна) організація державної влади. Варто погодитися з положенням, згідно з яким остання охоплює «питання внутрішнього поділу території держави на ті чи інші складові частини, правове положення цих частин, взаємовідносини між державою в цілому та її складовими частинами». Таке розуміння територіального устрою узгоджується з відповідними положеннями розділу IX «Територіальний устрій України» (статті 132–133).

Як відомо, Україна є унітарною державою і це закріплено в Основному Законі (частина друга статті 2). У підручнику з урахуванням приписів загальної теорії держави і права, порівняльного методу досить детально викладено положення про Україну як унітарну державу. Про це свідчить наявність власної території, яка є цілісною і недоторканною, державного кордону, законодавчої, виконавчої і судової влади, власного і єдиного для всієї держави громадянства тощо. Поряд з цим у підручнику, на наш погляд, занадто міцно відводиться характеристиці інших форм державного устрою: федерації, конфедерації, що, звичайно, має певне значення, але для предмета теорії держави і права, конституційного права зарубіжних країн.

За Конституцією Україну можна було б віднести до числа відносно-централізованих унітарних держав. Юридично-формально з цим можна було б погодитися, але сьогодні є всі підстави вважати Україну досить централізованою унітарною державою, що має деформовану систему органів влади і місцевого самоврядування.

Невід'ємною частиною унітарної Української держави є Автономна Республіка Крим (розділ X Конституції України). У зв'язку з цим у підручнику ретельно аналізується зміст поняття «автономія», види останньої (національно-територіальна, адміністративно-територіальна, національна та інші). Проте головним питанням на сьогодні залишається таке: що являє собою Автономна Республіка Крим? Повної відповіді Основний Закон України не дає, законодавчі акти України з питань врегулювання статусу автономії до прийняття нової Конституції України визначали її як «адміністративно-територіальну автономію». У підручнику зроблено глибокий і всебічний аналіз цих правових актів, установлених ними повноважень Автономної Республіки Крим у сферах економіки, культури, освіти, зовнішніх зв'язків, нормотворчої діяльності її Верховної Ради тощо. Разом з тим Закон Української РСР від 12 лютого 1991 року «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» насправді став актом про створення у складі Української держави зазначеної автономії,



без урахування інтересів корінних народів (кримськотатарського, караїмів, кримчаків).

Відповідно до Програми курсу конституційного права автор досить детально розкриває питання щодо поняття, системи та принципів адміністративно-територіального устрою України. Ця тема тісно пов'язана з територіальним устроєм, але має істотні відмінності, які добре висвітлено в підручнику. Реформування адміністративно-територіального устрою України безпосередньо впливає на економіку та політичне життя суспільства і держави.

Положення, викладені в підручнику, дають можливість детально ознайомитися з історією становлення і розвитку місцевого самоврядування, його основними моделями, чому сприяє ґрунтовний порівняльний аналіз місцевого самоврядування різних країн. У сучасний період застосовуються три концепції місцевого самоврядування: громадівська, державницька, дуалістична. Підтримуючи висновок, що «існуючі теорії місцевого самоврядування вирішують, по суті, одну проблему – централізації, або децентрації, та децентралізації державної влади на місцях», у підручнику порушуються й інші проблеми, розв'язання яких має безпосереднє відношення до місцевого самоврядування в Україні.

Насамкінець варто зазначити, що підручник «Конституційне право України» підготовлений на досить високому науково-теоретичному рівні, з урахуванням чинного законодавства України, міжнародно-правових актів, відповідає Програмі курсу конституційного права України.

Структура та зміст роботи враховує сучасні підходи у дослідженні конституційно-правових проблем, методологію і методику викладення теоретичного і нормативно-правового матеріалу.



**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

---

---

(ЛЮТИЙ–БЕРЕЗЕНЬ 2003 РОКУ)

- 3 лютого** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України В. Шаповала з керівником проектів по Україні Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва Ш. Хюльсхорстером
- 14 лютого** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з керівництвом Фонду Г. Зайделя
- 25 лютого** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з делегацією Венеціанської Комісії Ради Європи
- 28 лютого** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України В. Шаповала з керівництвом Бюро Координатора проектів ОБСЄ в Україні
- 12 березня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з суддею Федерального Суду позовів США Б. Фугеєм
- 21 березня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з парламентською делегацією Грузії
- 27–30 березня** відбувся візит в Україну делегації Конституційного Суду Литовської Республіки на чолі з Головою Конституційного Суду Литовської Республіки Е. Курісом

Для нотаток

---

---

Для нотаток

---

---

Над випуском працювали:

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

Здано до складання 10.05.2003. Підписано до друку 12.06.2003.  
Формат 70 100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Обл.-вид. арк. 7,25. Умовн. друк. арк. 7,15. Наклад 1300 прим.  
Віддруковано у ЗАТ «Віпол», ДК № 15. 03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60.  
Зам. № .