

ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне
періодичне видання

Виходить шість разів на рік

Засноване

19 лютого 1997 року

Свідоцтво

про державну реєстрацію
Серія КБ № 2444

Засновник:

Конституційний Суд України

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

Видавець:

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

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

Редакційна рада:

В. Німченко – голова

М. Козюбра

М. Костицький

П. Мартиненко

О. Мироненко

В. Тихий

Л. Чубар

В. Шаповал

С. Яценко

Відповідальний секретар –

Г. Сурначова

Тел. 238-11-54
238-11-55

3'2002

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої і четвертої статті 1, абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18, частини першої статті 25, пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30, частини першої статті 31, частини першої статті 32, пункту 2 частини другої статті 33, пункту 2 частини другої та частини третьої статті 37, статей 38 і 48 Закону України "Про Вищу раду юстиції" (справа про Закон України "Про Вищу раду юстиції") 4

Окрема думка

судді Конституційного Суду України Шаповала В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої і четвертої статті 1, абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18, частини першої статті 25, пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30, частини першої статті 31, частини першої статті 32, пункту 2 частини другої статті 33, пункту 2 частини другої та частини третьої статті 37, статей 38 і 48 Закону України "Про Вищу раду юстиції" (справа про Закон України "Про Вищу раду юстиції") 16

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" (справа про безоплатну медичну допомогу) 19

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Міністерства оборони України щодо офіційного тлумачення абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" (справа про фінансування житла для військовослужбовців) 25

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) 31

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

- В. Тихий.** Підстава кримінальної відповідальності за новим Кримінальним кодексом України. 50

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ

- М.Костицький, В.Годованець.** Правові проблеми судового захисту прав людини і громадянина в Конституційному Суді України 53

- Н.Кушакова.** Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження. 66

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

- С.Ківалов.** Тлумачення Конституційним Судом України правоположень про діяльність Вищої ради юстиції. 71

- Є.Чемневські.** Конституційний Суд і політика (аспект проблеми). 74

- Я.Мазак, Е.Барань.** Звернення фізичних та юридичних осіб безпосередньо до Конституційного Суду Словацької Республіки 76

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

- О.Мироненко.** Від “праведного автономізму” до виникнення ідеї конституційного суду (межа ХІХ–ХХ століть). 81

**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

- Меморандум про співробітництво між Конституційним Судом України та Конституційним Судом Республіки Молдова 94**

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої і четвертої статті 1, абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18, частини першої статті 25, пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30, частини першої статті 31, частини першої статті 32, пункту 2 частини другої статті 33, пункту 2 частини другої та частини третьої статті 37, статей 38 і 48 Закону України “Про Вищу раду юстиції” (справа про Закон України “Про Вищу раду юстиції”)

м. Київ
21 травня 2002 року
№ 9-рп/2002

Справа № 1-3/2002

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

Скоморохи Віктора Єгоровича — головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича — суддя-доповідач,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Косарева Валентина Івановича — судді Верховного Суду України, Войнаровської Галини Андріївни — заступника начальника Управління з питань судово-правової реформи та роботи з законопроектами Верховного Суду України; представників Верховної Ради України Костицького Василя Васильовича, Шишкіна Віктора Івановича — народних депутатів України; за-

лучених до розгляду справи представників Генеральної прокуратури України Кудрявцева Віктора Вікторовича — заступника Генерального прокурора України, Бурдоля Євгена Павловича — начальника відділу правового забезпечення Генеральної прокуратури України; представників Вищої ради юстиції Євдокимова Валерія Олександровича — Голови Вищої ради юстиції, Полтавця Юрія Павловича — члена Вищої ради юстиції, Грищенка Івана Юхимовича — завідувача відділу правового забезпечення секретаріату Вищої ради юстиції, а також Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України Селіванова Анатолія Олександровича, Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України Носова Владислава Васильовича,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої і четвертої статті 1, абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18, частини першої статті 25, пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30, частини першої статті 31, частини першої статті 32, пункту 2 частини другої статті 33, пункту 2 частини другої та частини третьої статті 37, статей 38 і 48 Закону України “Про Вищу раду юстиції” від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1998, № 25, ст. 146).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40, 71 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначених положень Закону України “Про Вищу раду юстиції”.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 75 Закону України “Про Конституційний Суд України” є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про Вищу раду юстиції” в частині визначення статусу Вищої ради юстиції, зокрема її повноважень щодо призначення (обрання) на посаду і звільнення з посади суддів, а також щодо дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів.

Заслухавши суддю-доповідача Шаповала В.М., пояснення Косарєва В.І., Войнаровської Г.А., Костицького В.В., Шишкіна В.І., Полтавця Ю.П., Грищенка І.Ю., Бурдоля Є.П., Селіванова А.О., Носова В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховний Суд України в конституційному поданні порушив питання про те, що положення частин другої і четвертої статті 1, абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18, частини першої статті 25, пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30, частини першої статті 31, частини першої статті 32, пункту 2 частини другої статті 33, пункту 2 частини другої та частини третьої статті 37, статей 38 і 48 Закону України “Про Вищу раду юстиції” (далі — Закон) не відповідають Конституції України.

Як зазначається в конституційному поданні, статтею 126 Конституції України передбачено, що незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України. Але Закон, на думку суб'єкта права на конституційне подання та його представників, замість закріплення гарантій незалежності суддів уможливує втручання в судову діяльність, а також вплив на суддів при здійсненні ними правосуддя. Відповідно безпідставно розширені конституційні повноваження Вищої ради юстиції.

У листі Голови Верховної Ради України, а також у виступах на пленарному засіданні представників парламенту сформульовано позицію, згідно з якою “за своїм статусом, визначеним Конституцією України, Вища рада юстиції є органом держави, на який офіційно покладено обов'язки та відповідальність за формування високопрофесійного суддівського корпусу. Безпосередньо в сферу апеляційного розгляду Вищою радою юсти-

ції справ стосовно дисциплінарної відповідальності включені також і прокурори". Аналіз положень Закону, які оспорується суб'єктом права на конституційне подання, на думку Голови Верховної Ради України, свідчить, що вони відповідають Конституції України.

Голова Вищої ради юстиції зазначив, що конституційне подання "внесено за надуманими мотивами, без належної правової аргументації та обґрунтування".

2. Відповідно до частини першої статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Особливості діяльності судів як органів правосуддя об'єктивно обумовлюють необхідність забезпечення ефективного функціонування системи судів України. Конституцією України передбачено обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, окреме визначення видатків на утримання судів у Державному бюджеті України (частина перша статті 130).

Важливим засобом забезпечення ефективного функціонування органів правосуддя та незалежності суддів є Вища рада юстиції, діяльність якої цілком зосереджена саме в цій сфері. Тому логічним є те, що норми, якими визначається статус Вищої ради юстиції, включено в розділ VIII "Правосуддя" Конституції України.

3. Верховний Суд України вважає, що не відповідають Конституції України положення частини четвертої статті 1 Закону про те, що Вища рада юстиції є юридичною особою, та положення статті 48 "Апарат Вищої ради юстиції". На думку суб'єкта права на конституційне подання, це суперечить, зокрема, закріпленому статтею 6 Конституції України принципу поділу державної влади і виходить за межі повноважень, передбачених Конституцією України для органів законодавчої, виконавчої і судової влади. До того ж зі змісту статті 131 Конституції України не випливає створення апарату Вищої ради юстиції.

Голова Верховної Ради України не вбачає порушень Конституції України і законів України за змістом зазначених положень Закону. На його думку, статус Вищої ради юстиції як юридичної особи випливає із статті 23 Цивільного кодексу Української РСР, а апарат утворено "для забезпечення діяльності цього органу".

Заперечуючи наведене твердження суб'єкта права на конституційне подання, Голова Вищої ради юстиції зазначив, що інститут юридичної особи — це сфера цивільних правовідносин, а отже, надання організації, в тому числі й державній, статусу юридичної особи не залежить від принципу поділу влади і не пов'язується з віднесенням того чи іншого органу до однієї з "гілок" влади.

Конституційний Суд України виходить з того, що Вища рада юстиції є органом, статус якого встановлено Конституцією України, і для здійснення своїх повноважень може мати відокремлене майно, набувати від свого імені майнових і особистих немайнових прав, нести обов'язки, тобто бути згідно зі статтею 23 Цивільного кодексу Української РСР юридичною особою. Тому Конституційний Суд України дійшов висновку, що зазначені в конституційному поданні положення частини четвертої статті 1 Закону про те, що Вища рада юстиції є юридичною особою, не є такими, що суперечать Конституції України.

Наведені суб'єктом права на конституційне подання доводи про те, що стаття 131 Конституції України не передбачає створення апарату Вищої ради юстиції, не можуть бути аргументом для визнання неконституційними відповідних положень статті 48 Закону. В Конституції України не передбачено створення апаратів Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, в тому числі Верховного Суду України. Проте кожен з відповідних органів здійснює свої повноваження за допомогою апарату — внутрішньо

організованої, відособленої сукупності державних службовців, на яких законами або іншими нормативно-правовими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

4. У конституційному поданні стверджується, що не відповідає Конституції України положення частини другої статті 1 Закону про те, що Вища рада юстиції є органом, відповідальним за прийняття рішень у межах своєї компетенції про дисциплінарну відповідальність прокурорів. Зазначена норма, на думку суб'єкта права на конституційне подання, фактично означає, що Вища рада юстиції може здійснювати щодо прокурорів дисциплінарне провадження, а це не передбачено статтею 131 Конституції України.

Голова Верховної Ради України погоджується з тим, що нормами Конституції України не передбачено повноважень Вищої ради юстиції здійснювати окреме (самостійне) дисциплінарне провадження щодо прокурорів. Але, як він вважає, "це не означає, що загалом забороняється врегулювати цю сферу правовідносин".

На думку Голови Вищої ради юстиції, сформульоване Верховним Судом України питання пов'язано не з конституційністю вказаної норми Закону, а з її редакцією.

Конституційний Суд України зазначає, що положення частини другої статті 1 Закону про те, що Вища рада юстиції є органом, відповідальним за прийняття рішень про дисциплінарну відповідальність прокурорів, містить застереження — "у межах своєї компетенції". Тому це положення треба оцінювати у зв'язку з пунктом 4 статті 3 Закону, в якому саме визначено межі повноважень Вищої ради юстиції і передбачено, що вона лише розглядає скарги на рішення про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. При цьому Вища рада юстиції не уповноважена ініціювати, відкривати і здійснювати дисциплінарне провадження щодо прокурорів. Отже, є підстави визнати оспорюване положення Закону таким, що відповідає положенню пункту 3 частини першої статті 131 Конституції України, згідно з яким Вища рада юстиції розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

5. Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що неконституційним є положення абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18 Закону, згідно з яким у разі порушення присяги особою, яка входить до складу Вищої ради юстиції за посадою, Вища рада юстиції приймає і надсилає до органу, який її обрав чи призначив, рішення щодо доцільності продовження нею повноважень.

Наведене положення, як зазначено в конституційному поданні, суперечить статті 131 Конституції України, якою не передбачено можливості ініціювання Вищою радою юстиції питання щодо доцільності продовження повноважень її члена за посадою Головою Верховного Суду України, Міністром юстиції України та Генеральним прокурором України.

У листі до Конституційного Суду України Голова Верховної Ради України зауважив, що забезпечити роботу Вищої ради юстиції може лише її повний склад, оскільки Вища рада юстиції є повноважною за умови призначення не менш як трьох четвертих від її конституційного складу. Тому Вища рада юстиції може прийняти рішення щодо доцільності продовження повноважень особи, яка входить до її складу за посадою. Представники Верховної Ради України підтримали цю позицію на засіданні Конституційного Суду України, вважаючи зазначене положення Закону таким, що відповідає Конституції України.

Голова Вищої ради юстиції, погоджуючись із тим, що в статті 131 Конституції України не визначено порядку припинення повноважень членів Вищої ради юстиції, в тому числі тих, хто входить до її складу за посадою, наголосив, що це не виключає визначення такого порядку законом.

При вирішенні цього спору Конституційний Суд України вважає, що немає підстав для висновку, що за наведеним положенням Закону Вища рада юстиції наділена повноваженням за межами її компетенції, визначеної статтею 131 Конституції України. Діяльність Голови Верховного Суду України, Міністра юстиції України та Генерального прокурора України як членів Вищої ради юстиції зумовлена повноваженнями за посадою. Тому їх відповідальність за виконання цих обов'язків має бути такою ж, як і за виконання інших обов'язків за посадою. Сама Вища рада юстиції не може притягнути зазначених посадових осіб до відповідальності за порушення присяги, і тому цілком логічним є те, що Законом вона наділена правом прийняти відповідне рішення і направити його до органу, який обрав чи призначив таку особу.

6. Суб'єкт права на конституційне подання вважає неконституційним положення другого речення частини першої статті 25 Закону: "Судові справи, розгляд яких не закінчено, надаються членам Вищої ради юстиції на їх вимогу для ознайомлення у зв'язку з виконанням доручень з перевірки конкретних справ Голови або заступника Голови Вищої ради юстиції". Повноваження Вищої ради юстиції перевіряти судові справи не передбачено статтею 131 Конституції України. До того ж перевірка справ, які в розгляді суду, є втручанням у здійснення правосуддя, що суперечить вимогам частини другої статті 126 Конституції України, відповідно до якої вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється.

Голова Верховної Ради України обґрунтував зміст вказаного положення Закону конституційним повноваженням Вищої ради юстиції приймати рішення стосовно порушення суддями вимог щодо несумісності. А це, на його думку, передбачає право члена Вищої ради юстиції на ознайомлення з матеріалами справи, які можуть засвідчити порушення суддями вимог Закону України "Про статус суддів".

Позиція Вищої ради юстиції полягає в тому, що немає підстав пов'язувати надання члену Вищої ради юстиції для ознайомлення судових справ, розгляд яких не закінчено, з порушенням конституційного положення, яким забороняється вплив на суддів у будь-який спосіб. Ознайомлення з матеріалами справи, розгляд якої не закінчено, по-перше, не є перевіркою судового рішення по суті, по-друге, має за мету ознайомлення члена Вищої ради юстиції з такою справою лише для підготовки до розгляду питань, що належать до компетенції Вищої ради юстиції.

Конституційний Суд України виходить з того, що оспорюване положення частини першої статті 25 Закону передбачає можливість ознайомлення з матеріалами судових справ, розгляд яких не закінчено, члена Вищої ради юстиції, який за дорученням Голови або заступника Голови Вищої ради юстиції здійснює перевірку в конкретній справі з питань дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів або звільнення судді за порушення присяги тощо.

Таке ознайомлення (без права витребування нерозглянутої справи) не означає перевірку судової справи по суті і не є втручанням у процес здійснення правосуддя, як наголошується в конституційному поданні. Це обумовлено конкретними особливостями справи, що розглядається Вищою радою юстиції, перевірка матеріалів і обставин, інформація щодо яких міститься саме в судовій справі. Закон надає таке право Вищій раді юстиції для забезпечення здійснення нею своїх конституційних повноважень.

Отже, зазначене положення частини першої статті 25 Закону не може бути визнане таким, що суперечить Конституції України.

7. Суб'єкт права на конституційне подання визначає як неконституційні положення пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30 Закону про те, що до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення суддів з посади можуть звернутися народний депутат України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, член

Вищої ради юстиції. Зазначене положення Закону, на думку Верховного Суду України, суперечить статті 6 Конституції України про здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Воно не відповідає й частині першій статті 126 Конституції України, згідно з якою незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України.

Верховний Суд України стверджує, що і положення пунктів 1, 2 статті 38 Закону, за якими підставою для відкриття дисциплінарного провадження є подання народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, також суперечать статті 6 Конституції України.

Рівність законодавчої, виконавчої та судової влади як самостійних складових державної влади України, підкреслюється в конституційному поданні, передбачає невтручання однієї влади у внутрішню діяльність іншої. Статтею 130 Конституції України закріплено, що питання внутрішньої діяльності судів вирішуються органами суддівського самоврядування. Тому питання дисциплінарної відповідальності суддів не повинні порушуватися за ініціативою представників інших "гілок" влади.

Голова Верховної Ради України не погодився з наведеним твердженням суб'єкта права на конституційне подання і відзначив, що "включення до суб'єктів звернення щодо прийняття подання про звільнення суддів, крім відповідної кваліфікаційної комісії суддів, ще й народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та члена Вищої ради юстиції відповідає нормам Конституції України". Він також зазначив, що "подання народного депутата України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, названі у пунктах 1, 2 статті 38 Закону України "Про Вищу раду юстиції", цілком правомірно визначаються цим Законом як пропозиції щодо відкриття дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та інших суддів, що не суперечить нормам Конституції України".

На думку Голови Вищої ради юстиції, надання права звертатися до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади представникам інших "гілок" влади, аніж судової, не є порушенням конституційних засад поділу державної влади та незалежності суддів. Призначення (обрання) та звільнення суддів з посад віднесено Конституцією України до компетенції Президента України та Верховної Ради України, а внесення пропозицій з цього питання не є перебранням функції здійснення правосуддя. З наведених мотивів Голова Вищої ради юстиції вважає безпідставним і необґрунтованим також і твердження Верховного Суду України про неконституційність статті 38 Закону.

Конституційний Суд України, вирішуючи ці спірні питання, виходить з того, що принцип поділу влади є засадою організації і здійснення державної влади в Україні. Конституція України не містить такого терміна, як "гілка влади". Твердження в конституційному поданні про те, що положення пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30, а також пунктів 1, 2 статті 38 Закону не відповідають конституційному положенню про "невтручання представників будь-якої з гілок влади у внутрішню діяльність іншої", не є коректним, оскільки відповідного положення в Конституції України немає.

Не можна погодитися і з думкою, що питання дисциплінарної відповідальності суддів є питаннями внутрішньої діяльності судів і тому мають вирішуватися органами суддівського самоврядування. У статті 98 Закону України "Про судоустрій України" органами, що здійснюють дисциплінарне провадження щодо суддів, визначені, зокрема, кваліфікаційні комісії суддів і Вища кваліфікаційна комісія суддів України, які відповідно до частини першої статті 73 цього Закону є постійно діючими органами в системі судоустрою України. Але згаданим Законом вони не віднесені до органів, через які здійснюється суддівське самоврядування в Україні.

Конституційний Суд України також не погоджується з тим, що особливі права (повноваження) посадових осіб, зазначених у положеннях пунктів 1, 2 частини першої статті 30 і пунктів 1, 2 статті 38 Закону, впливають з їх особливого статусу.

Право народного депутата України і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини вносити до Вищої ради юстиції подання про відкриття дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та пропозиції про прийняття подання про звільнення суддів з посади не передбачено ні Конституцією України, ні спеціальними законами, що визначають статус зазначених посадових осіб. Цим посадовим особам надано широкі повноваження, але вони не можуть порушувати конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також визначених Конституцією України гарантій для забезпечення діяльності певних органів державної влади і посадових осіб. Здійснення правосуддя і є одним з видів державної діяльності, яка забезпечується визначеними Конституцією України гарантіями.

Конституційний Суд України з огляду на гарантовану Конституцією і законами України незалежність і недоторканність суддів, а також заборону впливу на суддів у будь-який спосіб у Рішенні від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 (справа про запити народних депутатів України), зокрема, зазначив: "Запити народних депутатів України завжди вносяться з викладенням позиції депутата щодо судового рішення чи конкретних дій судді або у разі наявності у народного депутата України сумнівів щодо правильності рішення суду тощо. Викладені в запитах вимоги й пропозиції об'єктивно справляють певний вплив на суддів, що заборонено Конституцією України".

Не можна виключати, що і в цьому випадку наявність у відповідних посадових осіб особливих прав ініціювати звільнення судді з посади або відкриття дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів може призвести до вчинення впливу на суддю, що прямо забороняється частиною другою статті 126 Конституції України.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що зазначені положення пунктів 1, 2 частини першої статті 30 і пунктів 1, 2 статті 38 Закону суперечать положенням частини першої статті 126 Конституції України.

Разом з тим Вища рада юстиції зобов'язана перевіряти звернення народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини так само, як і звернення інших посадових осіб, органів державної влади і місцевого самоврядування, кожного громадянина, якщо в них містяться відомості про наявність передбачених частиною п'ятою статті 126 Конституції України підстав для звільнення судді з посади, про факт дисциплінарного проступку судді Верховного Суду України або судді вищого спеціалізованого суду, і за результатами перевірки приймати відповідне рішення.

За Законом (зокрема, статтею 40) перевірки здійснюються за дорученням Вищої ради юстиції, Голови або його заступника одним із членів Вищої ради юстиції, який за наслідками перевірки складає довідку з викладенням фактичних обставин, виявлених під час перевірки, висновків і пропозицій.

Таким чином, внесення членом Вищої ради юстиції за наслідками здійсненої ним перевірки пропозиції щодо подання про звільнення судді з посади або про відкриття дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів є необхідною складовою механізму реалізації конституційних повноважень Вищої ради юстиції, передбачених пунктами 1, 3 частини першої статті 131 Конституції України.

Тому положення пункту 4 частини першої статті 30 Закону, за яким з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади може звернутися член Вищої ради юстиції, Конституційний Суд України вважає таким, що не суперечить Конституції України.

8. Суб'єкт права на конституційне подання також вважає неконституційними положення частини першої статті 31, частини першої статті 32 Закону про те, що Вища рада юстиції може за власною ініціативою внести подання про звільнення суддів з посади до органу, який їх призначив або обрав.

Статтю 128 Конституції України, як зазначається в конституційному поданні, передбачено формування суддівського корпусу шляхом як призначення, так і обрання. Пункт 1 частини першої статті 131 Конституції України надає право Вищій раді юстиції лише вносити подання про призначення суддів на посаду та про звільнення їх (призначених) з посади.

Голова Вищої ради юстиції наголосив, що власна ініціатива Вищої ради юстиції щодо внесення подання про звільнення суддів з посади і щодо розгляду питання про звільнення суддів з підстав, передбачених пунктами 4—6 частини п'ятої статті 126 Конституції України, відповідає пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України. На його думку, суб'єкт права на конституційне подання, не заперечуючи передбачене частинами першими статей 31 та 32 Закону право Вищої ради юстиції на внесення за пропозицією кваліфікаційної комісії суддів подання про звільнення суддів з посади до органу, який їх обрав, водночас необґрунтовано стверджує, що внесення такого ж подання за власною ініціативою суперечить пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України тільки Вища рада юстиції має виключне конституційне повноваження вносити подання про звільнення суддів з посади і що будь-яких застережень чи обмежень у реалізації цього повноваження Конституція України не передбачає.

Це конституційне повноваження Вищої ради юстиції конкретизується положенням частини першої статті 31 Закону про те, що таке подання про звільнення судді за загальними обставинами може бути внесене за пропозицією кваліфікаційної комісії суддів або за власною ініціативою, тобто за пропозицією члена Вищої ради юстиції за наслідками перевірки відповідних даних.

Так само і згідно з частиною першою статті 32 Закону розгляд питань про звільнення судді за особливих обставин з підстав, передбачених пунктами 4—6 частини п'ятої статті 126 Конституції України, можливий після надання кваліфікаційною комісією суддів відповідного висновку або знову ж таки за власною ініціативою Вищої ради юстиції.

Така власна ініціатива Вищої ради юстиції є цілком правомірною, зокрема, при вирішенні питання щодо дисциплінарної відповідальності суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів, якщо Вища рада юстиції прийме рішення про невідповідність судді займаній посаді, та при вирішенні питання щодо звільнення судді з посади у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього тощо.

Отже, встановлене Законом повноваження Вищої ради юстиції щодо внесення за власною ініціативою подання про звільнення суддів з посади до органу, який їх призначив або обрав, і розгляду за власною ініціативою питання про звільнення суддів з підстав, передбачених пунктами 4—6 частини п'ятої статті 126 Конституції України, повністю відповідає положенням статті 131 Конституції України.

9. Верховний Суд України стверджує, що неконституційним є положення пункту 2 частини другої статті 33 Закону, за яким Вища рада юстиції може прийняти рішення про визнання порушення суддею або прокурором вимог щодо несумісності їх посади із заняттям іншою діяльністю і направити подання відповідним органам про звільнення їх з посади. Як зазначено в конституційному поданні, вказане положення суперечить пункту 2 частини першої статті 131 Конституції України, де йдеться про прийняття лише рішення про те, сумісна чи несумісна посада судді або прокурора із заняттям іншою діяльністю.

Голова Верховної Ради України виходячи з того, що пунктом 2 частини першої статті 131 Конституції України передбачені повноваження Вищої ради юстиції приймати рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності, зауважив: "Питання про реалізацію цього рішення шляхом надсилання подання про це відповідному органу, як це передбачено пунктом 2 частини другої статті 33 Закону, не може розглядатися як таке, що суперечить Конституції України".

Голова Вищої ради юстиції висловив думку, що в пункті 2 частини другої статті 33 Закону конкретизується порядок реалізації положення пункту 2 частини першої статті 131 Конституції України, яким до відання Вищої ради юстиції віднесено прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності. Це узгоджується з положенням пункту 1 частини першої цієї ж статті Конституції України, яким Вищій раді юстиції надано право вносити подання про звільнення суддів з посади, а також з пунктом 4 частини п'ятої статті 126 Конституції України, яким передбачено звільнення судді з посади у разі порушення вимог щодо несумісності.

Конституційний Суд України при вирішенні спірного питання виходить з того, що прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності є конституційним повноваженням Вищої ради юстиції. Порушення суддею вимог щодо несумісності передбачено пунктом 4 частини п'ятої статті 126 Конституції України як підстава звільнення судді з посади. Якщо погодитися з твердженням суб'єкта права на конституційне подання стосовно того, що повноваженням Вищої ради юстиції є прийняття лише рішення про сумісність чи несумісність посади судді або прокурора із заняттям іншою діяльністю, виникає ситуація відсутності суб'єкта права на подання про звільнення судді.

Положення про внесення Вищою радою юстиції подання про звільнення судді з посади із зазначеної підстави є конкретизацією в Законі відповідного конституційного положення і відповідною реалізацією положень пункту 4 частини п'ятої статті 126, пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України щодо підстав і порядку вирішення питання про звільнення судді з посади у разі порушення ним вимог щодо несумісності.

10. Верховний Суд України вважає неконституційним положення пункту 2 частини другої та частини третьої статті 37 Закону про те, що Вища рада юстиції в порядку дисциплінарного провадження може накласти на суддів стягнення у вигляді пониження кваліфікаційного класу і прийняти рішення про невідповідність судді займаній посаді.

Стаття 126 Конституції України, на думку суб'єкта права на конституційне подання, не передбачає такої підстави для звільнення судді з посади, як невідповідність займаній посаді. Крім того, Вища рада юстиції не може понизити кваліфікаційний клас судді, оскільки не надає його і не має повноважень щодо перевірки кваліфікації судді.

Прийняття рішення щодо кваліфікації і професійної кар'єри суддів Вищою радою юстиції суперечить і пункту 2(с) Рекомендацій Ради Європи щодо незалежності, ефективності та ролі суддів (1994 р.), де пропонується вирішувати це питання незалежним органом, члени якого повинні бути обрані суддівським корпусом. Таким органом, вважає суб'єкт права на конституційне подання, є кваліфікаційні комісії суддів, до складу яких входять переважно судді та представники органів виконавчої влади і наукових кіл.

З цим підходом не погоджується Голова Верховної Ради України. Він зазначив, що передбачені Законом України "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України" повноваження щодо присвоєння суддям кваліфікаційного класу, пониження і позбавлення кваліфікаційного класу відповідними кваліфікаційними комісіями суддів "виходять за межі їх призначення (мети створення) і не відповідають частині третій статті 127 Конституції України, яка визначає

лише можливість рекомендації кваліфікаційною комісією суддів громадянина України на посаду судді". Тому Вища рада юстиції була Законом наділена повноваженнями щодо пониження кваліфікаційного класу та прийняття рішення про невідповідність судді займаній посаді.

Голова Вищої ради юстиції виходив з того, що пунктом 3 частини першої статті 131 Конституції України Вищій раді юстиції надано право здійснювати дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів. Яких-небудь обмежень для Вищої ради юстиції щодо застосування різних видів дисциплінарних стягнень ця норма не встановлює. Серед передбачених статтею 32 Закону України "Про статус суддів" видів стягнень, що можуть застосовуватися до судді, є і пониження кваліфікаційного класу. Отже, будь-яких правових перешкод для застосування Вищою радою юстиції саме такого виду стягнення немає, а тому воно і передбачено пунктом 2 частини другої статті 37 Закону.

Конституційний Суд України наголошує, що положення пункту 2 частини другої статті 37 Закону віднесено лише до суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів, здійснення дисциплінарного провадження стосовно яких є конституційним повноваженням виключно Вищої ради юстиції (пункт 3 частини першої статті 131 Конституції України). При цьому на суддів, які притягуються до дисциплінарної відповідальності, можуть бути накладені передбачені частиною другою статті 37 Закону види дисциплінарного стягнення, визначені відповідними положеннями Закону України "Про статус суддів", у тому числі стягнення у вигляді пониження кваліфікаційного класу. Це не супроводжується перевіркою кваліфікації судді, який вчинив дисциплінарний проступок, а є визначенням стягнення, що відповідає тяжкості саме проступку і особистості порушника. Отже, положення пункту 2 частини другої статті 37 Закону є таким, що не суперечить Конституції України.

Цілком правомірним є і те, що Вища рада юстиції наділяється повноваженням приймати рішення про встановлену в ході дисциплінарного провадження невідповідність судді займаній посаді, адже серед підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності передбачається також здійснення вчинків і дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності (статті 6, 31 Закону України "Про статус суддів").

Такі вчинки є порушенням присяги судді, згідно з якою суддя повинен "чесно і сумлінно виконувати обов'язки судді, здійснювати правосуддя, підкоряючись тільки закону, бути об'єктивним і справедливим" (частина перша статті 10 Закону України "Про статус суддів"). Якщо за результатами дисциплінарного провадження Вища рада юстиції встановлює, що суддя Верховного Суду України або суддя вищого спеціалізованого суду вчинив такий дисциплінарний проступок, вона уповноважена прийняти рішення про невідповідність судді займаній посаді. Це рішення є підставою для внесення до Верховної Ради України подання про звільнення судді за порушення присяги.

З урахуванням викладеного Конституційний Суд України вважає, що положення частини третьої статті 37 Закону, згідно з яким Вища рада юстиції правомочна за результатами дисциплінарного провадження приймати рішення про невідповідність судді займаній посаді, є таким, що не суперечить Конституції України.

Разом з тим Конституційний Суд України констатує, що наступне положення частини третьої статті 37 Закону про те, що Вища рада юстиції прийняте нею рішення про невідповідність судді займаній посаді може направити до органу, який обрав суддю, за своїм буквальним змістом означає, що таке рішення розглядається як особлива самостійна підстава для звільнення судді з посади, яка не передбачена частиною п'ятою статті 126 Конституції України. Тому зазначене положення Закону, яким фактично до-

пускається законодавче розширення підстав звільнення судді з посади, Конституційний Суд України вважає таким, що не відповідає Конституції України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 45, 51, 61, 63, 70, 73 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), такі положення Закону України "Про Вищу раду юстиції":

1.1. Положення частини другої статті 1, за яким Вища рада юстиції є органом, відповідальним за прийняття "у межах своєї компетенції" рішень про дисциплінарну відповідальність прокурорів;

1.2. Положення частини четвертої статті 1, згідно з яким "Вища рада юстиції є юридичною особою";

1.3. Положення статті 48 "Апарат Вищої ради юстиції";

1.4. Положення другого речення частини першої статті 25: "Судові справи, розгляд яких не закінчено, надаються членам Вищої ради юстиції на їх вимогу для ознайомлення у зв'язку з виконанням доручень з перевірки конкретних справ Голови або заступника Голови Вищої ради юстиції";

1.5. Положення абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18, згідно з яким "у разі порушення присяги особою, яка входить до складу Вищої ради юстиції за посадою, Вища рада юстиції приймає і направляє до органу, який її обрав чи призначив, рішення щодо доцільності продовження нею повноважень";

1.6. Положення пункту 4 частини першої статті 30, за яким до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади може звернутися член Вищої ради юстиції;

1.7. Положення частини першої статті 31, згідно з яким Вища рада юстиції "за власною ініціативою вносить подання про звільнення суддів з посади до органу, який їх призначив або обрав";

1.8. Положення частини першої статті 32, згідно з яким "питання про звільнення судді з підстав, передбачених пунктами 4—6 частини п'ятої статті 126 Конституції України, Вища рада юстиції розглядає після надання кваліфікаційною комісією відповідного висновку або за власною ініціативою";

1.9. Положення пункту 2 частини другої статті 33, за яким Вища рада юстиції у разі прийняття рішення про визнання порушення суддею або прокурором вимог щодо несумісності їх посади із заняттям іншою діяльністю може "направити подання відповідним органам про звільнення їх з посади";

1.10. Положення пункту 2 частини другої статті 37, за яким Вища рада юстиції може накладати на суддів стягнення у вигляді "пониження кваліфікаційного класу";

1.11. Положення частини третьої статті 37, згідно з яким "Вища рада юстиції може прийняти рішення про невідповідність судді займаній посаді".

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), такі положення Закону України "Про Вищу раду юстиції":

2.1. Положення пунктів 1, 2 частини першої статті 30, за якими до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади можуть звернутися:

"1) народний депутат України;
2) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини";
2.2. Положення статті 38, за якими підставою для відкриття дисциплінарного провадження є подання:

"1) народного депутата України;
2) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".
2.3. Положення частини третьої статті 37, згідно з яким Вища рада юстиції прийняте нею рішення про невідповідність судді займаній посаді може направити до органу, який обрав суддю, без подання про звільнення судді з посади.

3. Положення Закону України "Про Вищу раду юстиції", визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ

Окрема думка

**судді Конституційного Суду України Шаповала В.М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частин другої і четвертої статті 1, абзацу другого пункту 8
частини першої статті 18, частини першої статті 25, пунктів 1, 2, 4
частини першої статті 30, частини першої статті 31, частини першої
статті 32, пункту 2 частини другої статті 33, пункту 2 частини другої
та частини третьої статті 37, статей 38 і 48
Закону України “Про Вищу раду юстиції”
(справа про Закон України
“Про Вищу раду юстиції”)**

У підпунктах 2.1, 2.2 пункту 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України (далі — Рішення) визначені такими, що не відповідають Конституції України, окремі положення Закону України “Про Вищу раду юстиції”: положення пунктів 1, 2 частини першої статті 30, за якими до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади можуть звернутися народний депутат України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; положення статті 38, за якими підставою для відкриття дисциплінарного провадження є подання народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Як свідчить зміст пункту 7 мотивувальної частини Рішення, в ньому сприйнята позиція суб'єкта права на конституційне подання щодо нібито невідповідності названих положень Закону України “Про Вищу раду юстиції” положенням частини першої статті 126 Конституції України.

1. Частиною першою статті 126 Конституції України встановлено: “Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України”. Далі в цій самій статті визначено конституційні гарантії незалежності і недоторканності суддів, які можуть бути конкретизовані законодавчо. Проте незалежність і недоторканність суддів не отожднюються з їх нібито ізоляваністю від інших органів і посадових осіб як складових державного механізму з “автономністю” судів і корпусу суддів. Навпаки, за змістом теорії і практики “розподілу влади” (поділу влади) всі складові державного механізму перебувають у зв'язку і тією чи іншою мірою взаємодіють.

Зв'язок суддів з іншими складовими державного механізму виявляється вже на стадії їх призначення (обрання), але цим не вичерпується. Одним з елементів такого зв'язку об'єктивно є повноваження народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини звертатися до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади, а також з поданням про відкриття дисциплінарного провадження. Заперечення щодо таких повноважень названих посадових осіб по суті означає заперечення зв'язку суддів з іншими складовими державного механізму, визнання “стерильності” судової влади, що є нонсенсом. Головне ж у тому, що визначення неконституційності положень Закону України “Про Вищу раду юстиції”, які передбачають згадувані повноваження, у непрямий спосіб деформує не тільки загальний зміст принципу поділу влади, а й зміст частини першої статті 126 Конституції України.

2. На мою думку, не може виникати питань, чому відповідними повноваженнями наділені народний депутат України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Необхідно насамперед наголосити на тому, що ці посадові особи мають конституційний статус. Це вочевидь засвідчує їх суспільну і державну значущість. З іншого боку, значущість названих посадових осіб об'єктивно передбачає змістовний статус, який можна визнати особливим. Саме такому підходу відповідає чинне законодавство.

За Законом України "Про статус народного депутата України" (в редакції Закону України від 22 березня 2001 р.) народний депутат України має широкі права у взаємовідносинах із органами державної влади (стаття 17). Зокрема, у разі порушення прав, свобод і інтересів людини і громадянина, що охороняються законом, та інших порушень законності він має право звертатися з вимогою до відповідних органів державної влади, їх посадових осіб припинити такі порушення. Посадові особи органів державної влади, до яких звернуто таку вимогу про припинення порушення законності, зобов'язані вжити заходів щодо усунення порушення, а за необхідності — притягнути винних до відповідальності. Названі повноваження народного депутата України і його повноваження звертатися до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади та з поданням про відкриття дисциплінарного провадження певною мірою кореспондують.

Згідно із Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" метою діяльності цієї посадової особи визнано, зокрема, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню (стаття 3). Можна стверджувати, що ця діяльність покликана бути однією з гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Відомо, що найголовнішою з таких гарантій є судовий захист. Тому очевидним є відповідне поєднання сфер "інтересу" суду та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Про таке поєднання свідчить і зміст статті 55 Конституції України, де констатовано захист прав і свобод людини і громадянина судом (частина перша) і засоби діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина третя).

Як зазначається в статті 4 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", діяльність цієї посадової особи доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Разом з тим Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право звертатися з поданням, зокрема до органів державної влади, щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина (стаття 15). У контексті цього права цілком логічним є його уповноваження звертатися до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади, а також з поданням про відкриття дисциплінарного провадження.

3. Не можна вважати аргументом щодо нібито неконституційності наведених положень Закону України "Про Вищу раду юстиції" те, що відповідні повноваження народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не передбачені Конституцією України. Достатньо вказати на засадовість і узагальненість конституційного регулювання суспільних відносин, які зумовлюють законодавчу конкретику. Що ж до відсутності оспорюваних повноважень народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України в спеціальних законах, які визначають статус зазначених посадових осіб, то це питання насамперед законотворчої технології. В теорії немає

застережень щодо вичерпності статусоутворюючої ролі подібних законів, як немає їх і на практиці. Прикметно, що в Законі України "Про судоустрій", який набирає чинності з 1 червня 2002 року, передбачено, що право ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність судді належить, зокрема, народному депутату України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини (стаття 97).

Отже, положення пунктів 1, 2 частини першої статті 30, статті 38 Закону України "Про Вищу раду юстиції" вважаю такими, що відповідають Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. Шаповал

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням
53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення
положення частини третьої статті 49 Конституції України
“у державних і комунальних закладах охорони здоров’я
медична допомога надається безоплатно”
(справа про безоплатну медичну допомогу)**

м. Київ
29 травня 2002 року
№ 10-рп/2002

Справа № 1-13/2002

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

Скоморохи Віктора Єгоровича — головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича — суддя-доповідач,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України “у державних і комунальних закладах охорони здоров’я медична допомога надається безоплатно”.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання 53 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність у офіційній інтерпретації

зазначеного положення частини третьої статті 49 Конституції України “у державних і комунальних закладах охорони здоров’я медична допомога надається безоплатно”.

Заслухавши суддю-доповідача Мироненка О.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Суб’єкт права на конституційне подання — народні депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення терміна “безоплатність медичної допомоги” та положення частини третьої статті 49 Конституції України “у державних і комунальних закладах охорони здоров’я медична допомога надається безоплатно”, а також поставив питання: чи повинна медична допомога оплачуватися лише за рахунок коштів державного бюджету і медичного страхування, заснованого на внесках роботодавців, виключаючи інші солідарні форми залучення коштів населення; чи слід розуміти цю конституційну норму “таким чином, що медична допомога в державних і комунальних закладах охорони здоров’я може забезпечуватися не тільки за рахунок державного бюджетного фінансування та внесків роботодавців, але й за рахунок залучення коштів населення через інші солідарні форми, такі як лікарняні каси, кредитні спілки тощо”.

Практичну необхідність в офіційній інтерпретації зазначених терміна і положення народні депутати України обґрунтовують тим, що сьогодні громадяни України фактично не можуть отримати медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров’я, не сплативши власні кошти за ліки, харчування та “необхідні витратні матеріали”. Значна частина населення не спроможна відшкодувати такі витрати, і тому багато громадян змушені відмовлятися від відвідування закладів охорони здоров’я. Отже, конституційне право громадян на охорону здоров’я і медичну допомогу, на думку народних депутатів України, фактично не реалізується, а безоплатність такої допомоги полягає у відсутності прямого розрахунку пацієнта за медичну допомогу у момент її надання.

2. На думку Президента України, Конституція України гарантує надання лише частини з комплексу медичних послуг у вигляді безоплатної медичної допомоги, що тягне за собою здійснення останньої тільки на гарантованому рівні і у визначеному законодавством обсязі за рахунок податків, а також зборів від загальнообов’язкового державного соціального страхування. При цьому органи державної влади і органи місцевого самоврядування можуть спрямовувати для надання громадянам безоплатної медичної допомоги й інші ресурси згідно з законом. Така допомога повинна надаватися і у “формі безоплатних чи субсидованих медичних або цільових виплат, які дозволять людині оплатити необхідні їй за станом здоров’я медичні послуги”.

Комітет Верховної Ради України з питань охорони здоров’я, материнства та дитинства, акцентуючи на надзвичайній практичній потребі, невідкладності офіційного тлумачення терміна “безоплатно” і конституційного положення “у державних і комунальних закладах охорони здоров’я медична допомога надається безоплатно”, зміст поняття безоплатності медичної допомоги тлумачить як повну фінансову забезпеченість визначених згідно з вимогами закону основних видів медичних послуг та придбання необхідних для їх надання основних медикаментів за рахунок сформованих у колективному порядку (оподаткування чи сплати, у тому числі найманими працівниками, обґрунтованих страхових внесків) контрольованих державою суспільних фінансових ресурсів.

Сутність терміна “безоплатність медичної допомоги”, на думку Міністерства охорони здоров’я України, вичерпується відсутністю безпосереднього розрахунку пацієнта за

одержану послугу не лише в момент, а й до та після її надання. В цьому разі витрати на медичну допомогу відшкодовуються за рахунок бюджету, страхових фондів або інших джерел, визначених законодавством.

Міністерство фінансів України вбачає розрив між проголошеними Конституцією України гарантіями щодо надання безоплатної медичної допомоги та економічними можливостями держави і підкреслює потребу в офіційному тлумаченні поняття безоплатності медичної допомоги, зводячи зміст розглядуваних конституційних положень в аспекті порівняльного аналізу статей 49, 67 Конституції України до розуміння безоплатності як відсутності прямого розрахунку пацієнта за медичну допомогу виключно у момент її надання.

Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України стверджує, що термін “безоплатність” взагалі не може мати достатнього обґрунтування в умовах ринкової моделі економіки, оскільки видатки на “безоплатну медичну допомогу” завжди оплачуються (раніше чи пізніше) самим пацієнтом шляхом відрахувань від заробітної плати (доходів) до бюджетів. Тому “положення частини третьої статті 49 Конституції України про безоплатність ... є одним з рецидивів планової економіки ... зовсім не враховує ринкових принципів”. На думку Міністерства, “безоплатну медичну допомогу” доцільніше розглядати як благодійну, що оплачується іншими членами суспільства.

3. Визначення понять “здоров’я”, “охорона здоров’я”, “заклади охорони здоров’я”, “медична допомога”, “медична послуга”, “медичне обслуговування”, “гарантований рівень медичної допомоги”, “стандарти медичної допомоги”, “медичне страхування”, “доступність медичного обслуговування”, “безоплатність медичної допомоги”, “платність медичних послуг” та інших суттєвих для розгляду справи термінів надали для дослідження Конституційному Суду України майже всі провідні наукові центри, медичні університети й академії, академічні інститути, відомі вчені і фахівці-практики, об’єднані у Всеукраїнське лікарське товариство, спеціалісти Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації охорони здоров’я, що працюють в Україні. Дефініції зазначених понять і термінів, наведені науковцями і практиками, різноманітні і збігаються лише в окремих частинах чи елементах. Так, “медична допомога” і “медична послуга” трактуються і як синоніми, і як антоніми, і як частина одна одної. Так само співвідносяться поняття “медична допомога” і “медичне обслуговування” та інші.

Деякі фахівці дотримуються думки, що смисл безоплатності медичної допомоги у контексті статті 49 Конституції України полягає лише у відсутності прямого, безпосереднього розрахунку, “оплати з кишені” пацієнта у державному чи комунальному закладі охорони здоров’я, а всі інші форми відшкодування витрат за надану медичну допомогу, у тому числі і сплачені заздалегідь чи згодом, Конституції України не суперечать. Інші вважають, що конституційна формула “у державних і комунальних закладах охорони здоров’я медична допомога надається безоплатно” виконуватиметься лише тоді, коли фінансування медичної допомоги здійснюватиметься виключно з державного і місцевих бюджетів. Окремі науковці і практики розглядають вимоги встановлення гарантованого рівня безоплатної медичної допомоги як єдиний засіб дотримання положень Конституції України, а їх опоненти вважають такий підхід неприйнятним, оскільки “визначити цей рівень без порушень Конституції України і невідворотних втрат для здоров’я громадян неможливо”. Одна група фахівців вбачає у лікарняних касах (спілках, фондах) основну форму захисту існуючої системи охорони здоров’я, друга — допускає їх діяльність лише за певних умов, третя — вважає завуальованим способом примусового стягнення плати з громадянина за лікування, а деякі вчені вимагають заборони цих кас (спілок, фондів) як головних осередків фінансових зловживань.

4. Досліджуючи матеріали справи, Конституційний Суд України дійшов таких висновків.

Термін “безоплатність” (у тексті статті 49 Конституції України — “безоплатно”), офіційне тлумачення якого просять дати народні депутати України, не має самостійного значення. Його зміст визначається або контекстом, або логічним взаємозв'язком слів, у якому він застосовується. У словосполученні “медична допомога надається безоплатно” останнє слово у контексті всієї статті 49 Конституції України означає, що індивід, який отримує таку допомогу у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, не повинен відшкодувати її вартість ні у вигляді будь-яких платежів, ні у будь-якій формі незалежно від часу надання медичної допомоги.

Це цілком відповідає смислу слова “безоплатність”: те, за що не платять, що не оплачується, не потребує оплати; те, за що не береться плата; те, що не отримало ніякої плати, винагороди; те, що має своїми синонімами “неоплатний”, “безкорисливий”; те, що має своїм антонімом плату у будь-якій формі. Приклад останнього протиставлення дає в частині другій статті 47 сама Конституція України: “Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону”.

Зміст поняття “медична допомога” Конституційний Суд України з'ясував шляхом як його граматичного аналізу, так і дослідження правових актів. У лінгвістичному аспекті слово “допомога” означає сприяння, підтримку (фізичну, матеріальну, моральну тощо) в чому-небудь; захист кого-небудь, порятунком у біді; робити певний вплив, що дає потрібні наслідки, приносить полегшення, користь, у т. ч. і виліковувати; дію, скеровану на підтримку /реалізацію чиїх-небудь запитів або потреб у чому-небудь/ за певних обставин.

У правовому значенні термін “медична допомога” вживається у преамбулі, статтях 4, 16, 25, 33, 37, 52, 58, 60, 78 Основ законодавства України про охорону здоров'я (далі — Основи).

Статті 33, 35, 58, 67, 68, 77 Основ визначають вузлові складові медичної допомоги (швидка, невідкладна, первинна, спеціалізована, високоспеціалізована тощо). Її дефініція дається у спеціальних словниках понять і термінів Всесвітньої організації охорони здоров'я, визнаних тими ж Основами (стаття 3). У процесі дослідження конституційного припису “у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно” зміст медичної допомоги з'ясувався Конституційним Судом України з огляду на відповідні положення Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення, ухваленої у Женеві 28 червня 1952 року (статті 1, 2), Європейської Конвенції про соціальну та медичну допомогу, укладеної у Парижі 11 грудня 1953 року (статті 1, 8—17), Європейського кодексу соціального забезпечення, прийнятого у Страсбурзі 16 квітня 1964 року (частина II), Конвенції про медичну допомогу та допомоги у разі хвороби, прийнятої у Женеві 25 червня 1969 року (пункти 1, 3), та одноіменної Рекомендації, ухваленої там же і того ж дня (статті 7—12, 34), Європейської соціальної хартії, підписаної у Страсбурзі 3 травня 1996 року (статті 11—13), та інших міжнародних документів.

Отже, термін “медична допомога” широко вживається у національному законодавстві України, є певні його визначення Всесвітньої організації охорони здоров'я, науковців, медичних університетів й академій, про суперечливість висновків яких йшлося у попередньому пункті. Цілісна правова дефініція цього поняття у законах України відсутня, а тому потребує нормативного врегулювання, що виходить за межі повноважень Конституційного Суду України.

Разом з тим поданий вище аналіз термінів “безоплатно” і “медична допомога” у системному зв'язку з іншими аналогічними поняттями, що застосовуються в Конституції

України, законах України, міжнародних договорах, дає можливість дійти висновку щодо загального змісту безоплатної медичної допомоги. Він полягає у відсутності для всіх громадян обов'язку сплачувати за надану їм у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичну допомогу як у момент, так і до чи після її отримання. Словосполучення "безоплатність медичної допомоги" означає неможливість стягування з громадян плати за таку допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я у будь-яких варіантах розрахунків (готівкою або безготівкових): чи у вигляді "добровільних внесків" до різноманітних медичних фондів, чи у формі обов'язкових страхових платежів (внесків) тощо.

На підставі дослідження Конституційний Суд України вважає, що частина перша статті 49 Конституції України закріплює право кожного на медичне страхування, тобто не обов'язкове, а добровільне медичне страхування громадян. Стосовно державного медичного страхування, то його запровадження не суперечитиме конституційному припису "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" лише у тому разі, коли платниками обов'язкових страхових платежів (внесків) будуть організації, установи, підприємства, інші господарюючі суб'єкти, які займаються підприємницькою діяльністю, державні фонди тощо. Стягнення таких платежів (внесків) з громадян у системі державного медичного страхування не відповідатиме конституційному положенню, що тлумачиться, оскільки буде однією з форм оплати за надання їм допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я.

Не забороняє вказане положення і можливості надання громадянам медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги (за термінологією Всесвітньої організації охорони здоров'я — "медичних послуг другорядного значення", "парамедичних послуг"), у зазначених закладах за окрему плату. На це вже зверталась увага у Рішенні Конституційного Суду України від 25 листопада 1998 року № 15-рп/98. Перелік таких платних послуг не може вторгтися у межі безоплатної медичної допомоги і відповідно до вимог пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України має встановлюватись законом.

Конституційний Суд України вважає неприйнятними з позицій припису частини третьої статті 49 Конституції України, що тлумачиться, пропозиції окремих державних органів щодо необхідності встановлення якихось меж безоплатної медичної допомоги у вигляді її гарантованого рівня, надання такої допомоги лише неспроможним верствам населення чи "у рамках, визначених законом" тощо. Це суперечить положенням статті 3, частини третьої статті 22 та низки інших статей Конституції України. Безоплатна медична допомога, передбачена Конституцією України, повинна надаватись всім громадянам у повному обсязі, тобто задовольняти потреби людини у збереженні або відновленні здоров'я.

Дія положення "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" поширюється на всі такі заклади, які перебувають у державній (незалежно від відомчого підпорядкування) або комунальній власності і фінансуються з бюджетів будь-якого рівня.

5. Стаття 49 Конституції України поряд з закріпленням гарантії на надання безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я містить й інші норми, зокрема про право кожного на охорону здоров'я, медичне страхування, обов'язок держави створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, сприяти розвитку лікувальних закладів усіх форм власності тощо. Розглядаючи у світлі таких положень питання щодо можливості солідарної участі населення у додатковому фінансуванні галузі охорони здоров'я, порушене суб'єктом права на конституційне подання, Конституційний Суд України зазначає, що без-

оплатність медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я не виключає такої можливості через фінансування цієї галузі за рахунок розвитку позабюджетних механізмів залучення додаткових коштів, у тому числі і шляхом створення лікарняних кас (спілок, фондів), діяльність яких має бути врегульована законом.

Джерелами таких додаткових надходжень на фінансування галузі охорони здоров'я в цілому можуть бути і встановлені законом офіційні прямі платежі населення за медичні послуги другорядного значення, і відомчі асигнування на утримання медичних закладів, і надходження від проведення благодійних акцій і заходів, і кошти міжнародних програм гуманітарної допомоги, і пожертвування громадських, релігійних благодійних організацій та меценатів, і страхові внески роботодавців у системі обов'язкового державного медичного страхування, і фінансування компаній-організаторів добровільного медичного страхування, і ресурси нагромаджувальних програм територіальних громад, і державні медичні позики тощо.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 51, 63, 95 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Положення частини третьої статті 49 Конституції України "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" треба розуміти так, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги.

Поняття медичної допомоги, умови запровадження медичного страхування, у тому числі державного, формування і використання добровільних медичних фондів, а також порядок надання медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги, на платній основі у державних і комунальних закладах охорони здоров'я та перелік таких послуг мають бути визначені законом.

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
Міністерства оборони України
щодо офіційного тлумачення
абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону України
“Про оподаткування прибутку підприємств”
(справа про фінансування житла для військовослужбовців)**

м. К и ї в
13 червня 2002 року
№ 11-рп/2002

Справа № 1-23/2002

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу щодо офіційного тлумачення абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” в редакції Закону України від 22 травня 1997 року № 283/97-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 27, ст. 181) зі змінами, внесеними законами України від 19 жовтня 1999 року № 1157-XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 50, ст. 435) та від 20 вересня 2001 року № 2711-III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 2, ст. 11).

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання Міністерства оборони України щодо офіційного тлумачення зазначеного абзацу.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" є практична необхідність в офіційній інтерпретації цього абзацу.

Заслухавши суддю-доповідача Тихого В.П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Законом України "Про оподаткування прибутку підприємств" в редакції від 22 травня 1997 року (далі — Закон) встановлено, що в період з 1 липня 1997 року до 1 січня 2002 року податок на прибуток в розмірі 1,5 відсотка суми нарахованого податку на прибуток зараховується на спеціальний рахунок бюджетів територіальних громад для фінансування житлового будівництва для військовослужбовців, учасників бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів у зарубіжних країнах, членів сімей військовослужбовців, що загинули під час виконання ними службових обов'язків (пункт 22.3 статті 22).

Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 18 листопада 1997 року № 639/97-ВР цей пункт було доповнено абзацами другим та третім (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 10, ст. 35).

У подальшому абзац перший пункту 22.3 статті 22 Закону доповнено словами "а також для військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку за станом здоров'я, віком, вислугою років та у зв'язку із скороченням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання" та викладено у такій редакції: до 1 січня 2006 року 1,5 відсотка сплаченого до бюджету податку на прибуток зараховується органами державного казначейства на спеціальний рахунок бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських бюджетів для фінансування житлового будівництва та придбання житла за ціною, що не може бути вищою середньої розрахункової вартості одного квадратного метра загальної площі житла у відповідному регіоні, яка визначається у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, для військовослужбовців, учасників бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів у зарубіжних країнах, членів сімей військовослужбовців, що загинули під час виконання ними службових обов'язків, а також для військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку за станом здоров'я, віком, вислугою років та у зв'язку із скороченням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання (відповідно законами України від 19 жовтня 1999 року та від 20 вересня 2001 року).

2. Суб'єкт права на конституційне подання — Міністерство оборони України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону. Практичну необхідність в офіційній інтерпретації зазначеного абзацу Міністерство оборони України обґрунтовує тим, що "керівники окремих органів місцевого самоврядування (Львівської, Черкаської та інших областей) почали вільно трактувати статтю, стверджуючи, що після внесення змін до Закону норма абзацу першого пункту 22.3 поширюється лише на осіб, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання, і на цій підставі вони самовільно обмежили коло суб'єктів, що мають право на отримання житла за рахунок 1,5% відрахувань від податку на прибуток, відмовивши у наданні житла із зазначеного джерела військовослужбовцям, які проходять службу у Збройних Силах України".

На думку Міністерства оборони України, слова абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону “які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання” стосуються лише військовослужбовців, звільнених у запас або відставку за станом здоров'я, віком, вислугою років та у зв'язку із скороченням штатів.

У поясненнях голови Кіровоградської обласної ради і голови Севастопольської міської ради без зазначення обґрунтувань стверджується, що під військовослужбовцями, вказаними в абзаці першому пункту 22.3 статті 22 Закону, необхідно розуміти військовослужбовців, які є учасниками бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів у зарубіжних країнах.

У листах голів Житомирської, Київської, Луганської, Львівської, Харківської, Черкаської обласних рад зазначається, що положення абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону щодо перебування громадян на квартирному обліку за місцем проживання стосується і військовослужбовців, тобто осіб, які проходять військову службу.

Голова Житомирської обласної ради аргументує це таким чином: “Військовослужбовці, які проходять службу у Збройних Силах України і перебувають на квартирному обліку за місцем проходження служби, та особи, звільнені з військової служби і залишені на квартирному обліку за останнім місцем служби, мають стати на квартирний облік ще і в органах місцевого самоврядування відповідно до статті 37 Житлового кодексу Української РСР та пункту 11 Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджених постановою Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок № 470 від 11 грудня 1984 року”.

Голова Київської обласної ради стверджує, що “пунктом 1 Положення про порядок забезпечення жилою площею в Збройних Силах України, затвердженого наказом Міністра оборони України від 3 лютого 1995 року № 20, визначено, що військовослужбовці забезпечуються житлом за рахунок Міністерства оборони України. У населених пунктах, де не ведеться будівництво військовими формуваннями, військовослужбовці, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання, забезпечуються житлом за рахунок житлового фонду виконавчих комітетів рад нарівні з іншими громадянами”.

Президент України зазначає, що “відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей. Обов'язок держави щодо соціального захисту зазначених осіб і, зокрема, щодо забезпечення їх жилими приміщеннями конкретизовано у статті 12 Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, яким передбачено, що військовослужбовцям (крім військовослужбовців строкової служби) та членам їх сімей, які проживають разом з ними, надається жиле приміщення, що має відповідати встановленим вимогам (частина друга статті 12), право на одержання житла зберігається за військовослужбовцями і при звільненні з військової служби в запас чи у відставку за вислугою років, у зв'язку із скороченням чисельності або штату, а також за станом здоров'я (частини перша, четверта статті 12). При цьому обов'язок щодо забезпечення житлом військовослужбовців не залежить від місця їх перебування на квартирному обліку — за місцем проживання чи роботи”.

У листі Голови Верховної Ради України зауважується, що “стаття 12 Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” не вказує на необхідність для отримання житла перебування військовослужбовців на квартирному обліку за місцем проживання, оскільки військовослужбовці мають отримувати

житло за місцем своєї служби у встановленому порядку”. Слід вважати необґрунтованим, зазначається в листі, поширення вимог відповідних нормативно-правових актів “щодо перебування на квартирному обліку за місцем проживання на військовослужбовців, які перебувають на військовій службі, при вирішенні питань забезпечення житловою площею”.

3. Вирішуючи цей спір, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. В абзаці першому пункту 22.3 статті 22 Закону дається вичерпний перелік осіб, на яких поширюється дія його положення щодо фінансування житлового будівництва та придбання житла за рахунок 1,5 відсотка сплаченого до бюджету податку на прибуток підприємств: це військовослужбовці, учасники бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів у зарубіжних країнах, члени сімей військовослужбовців, що загинули під час виконання ними службових обов’язків, а також військовослужбовці, звільнені у запас або відставку за станом здоров’я, віком, вислугою років та у зв’язку із скороченням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання. Граматичний аналіз тексту цього абзацу свідчить, що “учасники бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів у зарубіжних країнах” не є відокремленим уточненням до слова “військовослужбовці”, інакше відповідно до пунктуації словосполучення Закону “учасники бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів в зарубіжних країнах” повинно було б виділятися не комою, як це зроблено в Законі, а дужками або тире.

Аналогічну позицію займають і науковці, зокрема фахівці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

До того ж “учасники бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів у зарубіжних країнах” — це не тільки відповідні військовослужбовці, але й інші громадяни, які виконували такі дії.

3.2. Згідно з пунктуацією слова абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону “які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання” мають уточнюючий характер і стосуються тільки “військовослужбовців, звільнених у запас або відставку за станом здоров’я, віком, вислугою років та у зв’язку із скороченням штатів”.

Такий висновок підтверджується також попередніми редакціями (від 22 травня 1997 року і 18 листопада 1997 року) пункту 22.3 статті 22 Закону, положення якого поширювалось на такі категорії громадян: військовослужбовців, учасників бойових дій в Афганістані і воєнних конфліктів у зарубіжних країнах та членів сімей військовослужбовців, які загинули під час виконання ними службових обов’язків. Тобто і перша, і друга редакції цієї норми Закону також не передбачали необхідності перебування військовослужбовців на квартирному обліку за місцем проживання.

Доповнення абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону словами “а також для військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку за станом здоров’я, віком, вислугою років та у зв’язку із скороченням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання” Законом України від 19 жовтня 1999 року мало на меті не обмеження права військовослужбовців на отримання житла за рахунок 1,5 відсотка від суми нарахованого податку на прибуток, а розширення кола суб’єктів, на яких поширюється його дія, а саме на “військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку за станом здоров’я, віком, вислугою років та у зв’язку із скороченням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання”.

Тому положення абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону щодо перебування громадян на квартирному обліку за місцем проживання не поширюється на військовослужбовців, тобто на осіб, “які проходять військову службу” (частина п’ята статті 1 За-

кону України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” в редакції Закону України від 18 червня 1999 року № 766-XIV).

3.3. Держава забезпечує соціальний захист громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях (частина п’ята статті 17 Конституції України).

Житлові відносини в Україні, порядок обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, порядок отримання жилого приміщення регулюються Житловим кодексом Української РСР та іншими актами житлового законодавства України (статті 3, 31, 38 Житлового кодексу Української РСР).

Відповідно до частини другої статті 36, статей 37, 39 зазначеного Кодексу громадян, які потребують поліпшення житлових умов, може бути взято на облік і не за місцем їх проживання.

За Законом України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” від 20 грудня 1991 року № 2011-XII зі змінами військовослужбовці забезпечуються жилими приміщеннями державою, до одержання постійного жилого приміщення їм надаються службові жилі приміщення (пункт 1 статті 12).

Згідно з Положенням про порядок забезпечення жилою площею в Збройних Силах України, затвердженим наказом Міністра оборони України від 3 лютого 1995 року № 20, всі питання, пов’язані із забезпеченням жилою площею військовослужбовців, вирішуються за місцем проходження ними служби (пункт 35); військовослужбовці, які перебувають на квартирному обліку, при звільненні з військової служби у запас чи відставку за віком, за станом здоров’я, а також у зв’язку із скороченням штатів або організаційними заходами у разі неможливості використання на службі залишаються на квартирному обліку до одержання житла у військовій частині (у випадку її розформування — військових комісаріатах) і квартирно-експлуатаційних частинах районів та користуються правом на позачергове одержання житла (пункт 37).

Отже, чинне законодавство України про порядок забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України не вимагає перебування їх на квартирному обліку за місцем проживання.

Таким чином, виходячи з граматичного, логічного, історичного, цільового та системного тлумачень абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону та інших нормативно-правових актів про соціально-правовий захист військовослужбовців щодо забезпечення їх житлом Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення цього абзацу “які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання” стосується тільки “військовослужбовців, звільнених у запас або відставку за станом здоров’я, віком, вислугою років та у зв’язку із скороченням штатів”.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 39, 93 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Положення абзацу першого пункту 22.3 статті 22 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” в редакції від 22 травня 1997 року № 283/97-ВР “які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання” зі змінами, внесеними законами України від 19 жовтня 1999 року № 1157-XIV та від 20 вересня 2001 року № 2711-III, необхідно розуміти так, що воно стосується тільки “військовослужбовців, звільнених у запас або відставку за станом здоров’я, віком, вислугою років та у зв’язку із скороченням штатів”.

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
45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення
положень частини першої статті 140 Конституції України
(справа про об'єднання територіальних громад)**

м. Київ
18 червня 2002 року
№ 12-рп/2002

Справа № 1-16/2002

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

Селівона Миколи Федосовича — головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни — суддя-доповідач,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Дайнеки Леоніда Івановича — народного депутата України (на час звернення до Конституційного Суду України), Скаржинського Володимира Даниловича — Ірпінського міського голови, а також залучених до участі у розгляді цієї справи Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України, Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України, Горбунової Лідії Миколаївни — заступника Державного секретаря Міністерства юстиції України, Новікової Тамари Вадимівни — завідувача сектора опрацювання та супроводження законодавчих актів Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України.

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

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність в офіційній інтерпретації зазначених положень статті 140 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Малинникову Л.Ф., пояснення Дайнеки Л.І., Скаржинського В.Д., Селіванова А.О., Носова В.В., Горбунової Л.М., Новікової Т.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Суб’єкт права на конституційне подання — 45 народних депутатів України — порушує питання про необхідність офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України, відповідно до яких місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Народні депутати України звертають увагу на те, що “конституційне положення про право жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду кількох сіл, селища, міста по-різному тлумачиться у практиці законотворення”. Зокрема, суб’єкт права на конституційне подання вважає, що в положеннях статей 1, 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” йдеться про можливість тільки територіальних громад сусідніх сіл добровільно об’єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського голову.

До того ж народні депутати України відзначають, що не кожне село, селище, місто на практиці є нині самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі — самостійною територіальною громадою. Так, близько тисячі населених пунктів приєднані до міст республіканського та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, хоча зберігають за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст. Таке становище, на думку суб’єкта права на конституційне подання, не дає змоги вирішити питання оптимізації територіальних громад, про яку йдеться в Указі Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 року № 810/98. Це стосується також проблеми особливостей здійснення місцевого самоврядування у містах з районним поділом.

Як зазначається у конституційному поданні, положення частини першої статті 140 Конституції України не торкаються можливості чи заборони об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст між собою або їх роз’єднання, що згідно зі статтею 146 Конституції України має бути врегульовано законом.

2. Президент України вважає, що відповідно до статті 146 Конституції України визначитися законом можуть лише ті питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, які не врегульовані статтями 140, 141, 142, 143, 144, 145 Основного Закону України. У зв’язку з цим робиться висновок, що законом не може бути визначено інших суб’єктів місцевого самоврядування та інших одиниць адміністративно-територіального устрою, крім передбачених Конституцією України.

Голова Верховної Ради України зазначив, що за змістом частини першої статті 140 Конституції України “відсутня конкретна вказівка на те, які саме адміністративно-територіальні одиниці можуть об’єднуватись у територіальну громаду”, а також висловив

думку про “можливість добровільного об’єднання у територіальні громади жителів адміністративно-територіальних одиниць різного рівня — села, селища та міста”.

Що ж до питання про те, чи стосується частина перша статті 140 Конституції України права об’єднання або роз’єднання територіальних громад не лише сіл, а й селищ і міст, то, як вважає Голова Верховної Ради України, у зазначеній статті Конституції України йдеться про існування такої можливості, оскільки відповідно до статті 146 Конституції України інші питання організації місцевого самоврядування, у тому числі порядок об’єднання чи роз’єднання, функціонування територіальної громади, створеної подібним чином, визначаються законом.

У поясненнях Міністерства юстиції України зазначається, що з положень частини першої статті 140 Конституції України, які конкретизовані, зокрема, у статтях 1, 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, впливає можливість добровільного об’єднання в єдину територіальну громаду тільки територіальних громад сіл.

3. Вирішуючи питання, порушені у конституційному поданні, Конституційний Суд України виходить з того, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції України).

У розділі XI “Місцеве самоврядування” Конституції України, зокрема, визначено засади організації і діяльності місцевого самоврядування як конституційно-правового інституту. Відповідно до положень частини першої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У статті 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року конкретизовано конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої демократії, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Територіальна громада визначається у частині першій статті 140 Конституції України як жителі села, селища та міста чи добровільне об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл.

На розвиток положень частини першої статті 140 Конституції України щодо добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл статтею 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлено порядок добровільного об’єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну сільську громаду із створенням єдиних органів місцевого самоврядування та обранням єдиного сільського голови. Добровільне об’єднання територіальних громад у сільську громаду і вихід з її складу відбувається за рішенням місцевих референдумів.

Таким чином, положення частини першої статті 140 Конституції України визначили місцеве самоврядування як право територіальної громади — первинного суб’єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень — вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та дали визначення територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об’єднання жителів кількох сіл у сільську громаду, а не встановили порядку об’єднання або роз’єднання самих територіальних громад.

4. Установивши в статтях 140, 141, 142, 143, 144, 145 Конституції України основні засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основу тощо, Конституція України решту питань організації місцевого самоврядування,

формування, діяльності та відповідальності його органів віднесла до визначення законом (стаття 146 Конституції України). Тим самим на конституційному рівні передбачено створення правових умов для подальшого законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України виходить з того, що вирішення порушених у конституційному поданні питань щодо об'єднання або роз'єднання територіальних громад, які положеннями Конституції України не визначені, має здійснюватися у законодавчому порядку.

За Конституцією України єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і, зокрема, через органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69 Конституції України).

Питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття "територіальна громада", має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України).

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

в и р і ш и в:

1. Положення частини першої статті 140 Конституції України в аспекті порушених у конституційному поданні питань необхідно розуміти так, що ці положення дають визначення:

- місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду.

Зазначені положення не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад.

Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції 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**

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

14 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Українсько-Ірландського закритого акціонерного товариства з іноземними інвестиціями "Міжнародний Готель "Україна" щодо офіційного тлумачення положень підпункту 7.3.6 пункту 7.3 статті 7 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

У конституційному зверненні Українсько-Ірландське закрите акціонерне товариство з іноземними інвестиціями "Міжнародний Готель "Україна" порушує питання щодо офіційного тлумачення підпункту 7.3.6 пункту 7.3 статті 7 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств", відповідно до якого в результаті перерахунку у гривні іноземної валюти або заборгованості в іноземній валюті у платника податку виникає позитивна або від'ємна різниця між результатом такого перерахунку та балансовою вартістю іноземної валюти, так звана курсова різниця, яка згідно із зазначеним пунктом включається до валових доходів або валових витрат платника податку за наслідками звітного періоду.

Необхідність в офіційному тлумаченні суб'єкт права на конституційне звернення обґрунтовує неоднозначним застосуванням Державною податковою адміністрацією України зазначеного положення, чим завдаються збитки акціонерному товариству як платнику податку.

Як вбачається з матеріалів конституційного звернення, Державна податкова інспекція у м. Дніпропетровську на підставі статті 11 Закону України "Про систему оподаткування", статті 20 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" прийняла рішення від 17 листопада 1999 року про застосування фінансових санкцій до Українсько-Ірландського ЗАТ з іноземними інвестиціями "Міжнародний Готель "Україна" за порушення вимог положень законів України "Про оподаткування прибутку підприємств" та "Про податок на додану вартість". До звернення долучено листи Державної податкової адміністрації України від 27 жовтня 1998 року, 2 листопада 1998 року, 13 січня 1999 року, 6 серпня 1999 року, 9 лютого 2000 року, 27 березня 2001 року, Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності від 8 лютого 1999 року, в яких містяться роз'яснення щодо порядку відображення податкового обліку курсових різниць, що виникають внаслідок перерахунку заборгованості по внесках до статутного фонду платника податку, вартість яких визначена в іноземній валюті.

Посилаючись на ці листи, суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що Державна податкова адміністрація України неоднозначно розуміє і застосовує зазначене положення, оскільки згідно з наданими нею роз'ясненнями у 1998 році курсові різниці включалися відповідно до валових доходів чи валових витрат платників податку за будь-яких умов. Починаючи з серпня 1999 року на підставі нових роз'яснень Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності Державна податкова адміністрація України заперечує віднесення курсових різниць на валові витрати платника податку, що призводить до застосування податковими органами фінансових санкцій як до ЗАТ "Міжнародний Готель "Україна", так і до інших платників податку.

Не погоджуючись із зазначеними роз'ясненнями, що містяться в листах Державної податкової адміністрації України та Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності, суб'єкт права на конституційне звернення розцінює їх як підставу для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення підпункту 7.3.6 пункту 7.3 статті 7 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств".

Відповідно до статті 147, пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України, пункту 4 статті 13 Закону України “Про Конституційний Суд України” до повноважень Конституційного Суду України належить офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Зміст положення підпункту 7.3.6 пункту 7 статті 7 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” викладено чітко. Зазначена норма встановлює однаковий для всіх випадків порядок віднесення курсових різниць до складу валових витрат чи валових доходів. Вжите законодавцем слово “будь-яка” іноземна валюта або заборгованість в іноземній валюті передбачає всі можливі випадки виникнення курсових різниць незалежно від підстав їх одержання.

До того ж і в інформаційному листі Вищого арбітражного суду України від 4 грудня 2000 року “Про деякі питання практики застосування окремих норм чинного законодавства у вирішенні спорів” з цього приводу зазначається, що припис, вміщений у зазначеній нормі Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, має застосовуватись за наявності будь-якої іноземної валюти або заборгованості в іноземній валюті на обліку платника податку на кінець податкового періоду незалежно від підстав одержання ним іноземної валюти або виникнення заборгованості у такій валюті (підпункт 1.1 пункту 1).

Питання, що потребують дослідження фактичних обставин справи або що стосуються перевірки законності актів органів державної влади, а також питання правозастосовної практики, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції, відповідно до статті 14 Закону України “Про Конституційний Суд України” не підвідомчі Конституційному Суду України, що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Крім того, відповідно до статті 94 Закону України “Про Конституційний Суд України” підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування 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.

Із наявних матеріалів справи фактів про неоднозначне застосування судами або іншими органами державної влади України положень підпункту 7.3.6 пункту 7.3 статті 7 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” не вбачається.

Будь-яких даних, які свідчили б про намагання ЗАТ “Міжнародний Готель “Україна” захистити свої законні інтереси в судах України чи інших органах державної влади, суб’єкт права на конституційне звернення Конституційному Суду України не надав. Фактично в конституційному зверненні йдеться про незгоду суб’єкта права на конституційне звернення з діями Державної податкової інспекції у м. Дніпропетровську, яка щодо нього застосувала фінансові санкції.

Тому підстав для відкриття конституційного провадження у справі немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 50, 94 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Українсько-Ірландського закритого акціонерного товариства з іноземними інвестиціями “Міжнародний Готель “Україна” щодо офіційного тлумачення підпункту 7.3.6 пункту 7.3 статті 7 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” 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”; непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



14 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 13, 14 Конституції України (суддя-доповідач Розенко В.І.).

Народні депутати України звернулися з клопотанням про офіційне тлумачення положень зазначених статей Конституції України з метою забезпечити під час розгляду Верховною Радою України Земельного кодексу України та інших нормативно-правових актів додержання вимог Основного Закону України щодо права Українського народу на землю.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних звернень (подань) Ухвалою від 27 лютого 2002 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" за невідповідністю конституційного подання вимогам, передбаченим Законом України "Про Конституційний Суд України", і невідомістю Конституційному Суду України питань, порушених у цьому поданні.

Статтю 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" визначено одну підставу для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України, а саме — практичну необхідність у з'ясуванні або офіційній інтерпретації її положень. Тому обов'язковою вимогою до такого письмового клопотання є наявність у ньому правового обґрунтування відповідних тверджень суб'єктів права на конституційне подання (пункт 4 частини другої статті 39 зазначеного Закону).

Змістом же даного конституційного подання є власне бачення його авторами питань соціальної справедливості та можливих юридичних наслідків перерозподілу державної земельної власності в напрямі розширення сфери приватної власності громадян і проблем, які можуть виникнути у процесі створення правової бази для здійснення земельної реформи в Україні.

Фактично Конституційному Суду України запропоновано прокоментувати сформульовані суб'єктами права на конституційне подання питання, а також не надано правового обґрунтування практичної необхідності в офіційній інтерпретації положень статей 13, 14 Конституції України, що засвідчує відсутність підстав для відкриття конституційного провадження у справі.

З 1 січня 2002 року набув чинності Земельний кодекс України, в якому зазначено, що земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. У ньому врегульовано порушені в конституційному поданні питання.

Враховуючи викладене і керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 45 (пункти 2, 3), 50, 93 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 13, 14 Конституції України за невідповідністю його вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом України "Про Конституційний Суд України", та невідомістю Конституційному Суду України питань, порушених у ньому.



14 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ку-

цербубова Юрія Митрофановича щодо офіційного тлумачення положень статей 13, 23, 40, 54, 56, 102, пункту 2 статті 116, статті 130, пункту 3 статті 131 Конституції України, статей 7, 16, 28, 29 Закону України "Про звернення громадян", а також про визнання неконституційними дій Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, Верховного Суду України, Кабінету Міністрів України, Президента України (суддя-доповідач Розенко В.І.).

Громадянин Куцербубов Ю.М. надіслав до Конституційного Суду України звернення щодо офіційного тлумачення зазначених статей Конституції України, Закону України "Про звернення громадян" та про визнання неконституційними дій ряду органів виконавчої, судової влади, прокуратури, які нібито формально і упереджено поставилися до перевірки його заяв і скарг.

Секретаріатом Конституційного Суду України громадянину Куцербубову Ю.М. були дані необхідні роз'яснення та офіційно повідомлено, що звернення за формою і змістом не відповідає вимогам Закону України "Про Конституційний Суд України". Не погоджуючись з таким висновком, він адресував Конституційному Суду України кілька листів, наполягаючи на розгляді їх по суті.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних звернень (подань) Ухвалою від 27 лютого 2002 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" за невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом України "Про Конституційний Суд України", і невідповідністю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.

Вивчення змісту звернення та листів Куцербубова Ю.М. засвідчує, що в них відсутнє обґрунтування необхідності офіційного тлумачення низки статей Конституції України та Закону України "Про звернення громадян", а також не наведено фактів і не надано матеріалів щодо неоднозначного їх застосування органами державної влади. У автора звернення виник конфлікт за місцем роботи на одному з підприємств м. Харцизька Донецької області, адміністрація якого відмовляється впроваджувати у виробництво його раціоналізаторські пропозиції. Оцінка таких дій посадових осіб, як і розгляд трудових спорів по суті, не належать до компетенції Конституційного Суду України. Захист порушених прав може бути здійснено шляхом безпосереднього звернення до суду загальної юрисдикції.

Враховуючи, що звернення громадянина Куцербубова Ю.М. не відповідає вимогам Закону України "Про Конституційний Суд України", а порушені в них питання невідомі Конституційному Суду України, 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 Куцербубова Юрія Митрофановича на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" щодо офіційного тлумачення положень статей 13, 23, 40, 54, 56, 102, пункту 2 статті 116, статті 130, пункту 3 статті 131 Конституції України, статей 7, 16, 28, 29 Закону України "Про звернення громадян", а також про визнання неконституційними дій Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, Верховного Суду України, Кабінету Міністрів України, Президента України.



14 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції

щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 127 Конституції України (суддя-доповідач Корнієнко М.І.).

Суб'єкт права на конституційне подання — Вища рада юстиції — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 127 Конституції України: “проживає в Україні не менш як десять років”.

Вищою радою юстиції зазначено, що цим положенням конкретно не встановлено, які строки і в яких випадках необхідно включати до десятирічного терміну проживання в Україні. У зв'язку з цим уповноважені органи, які беруть участь у доборі кандидатів на посаду судді, неоднозначно тлумачать наведене положення, а тому неоднаково визначають строк проживання в Україні кандидатів на посаду судді.

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся з проханням з'ясувати:

чи до десятирічного терміну проживання в Україні кандидата на посаду судді повинен зараховуватися тільки останній період проживання, чи це не обов'язково;

чи зараховувати до терміну проживання в Україні час, коли до проголошення незалежності України кандидат був громадянином іншої союзної республіки у складі СРСР, а навчався, проходив військову службу в Україні?

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

Згідно з частиною третьою статті 127 Конституції України на посаду судді може бути рекомендований лише громадянин України, який відповідає таким вимогам: не молодший двадцяти п'яти років, має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

Підстави і порядок набуття громадянства України визначено Законом України “Про громадянство України”.

Громадянами України є: всі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України; особи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України “Про громадянство України” (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено запис “громадянин України” (пункти 1, 2, 3 частини першої статті 3 Закону України “Про громадянство України”).

Відповідно до статті 17 Цивільного кодексу УРСР місцем проживання визнається те місце, де громадянин постійно або переважно проживає.

Що ж стосується проживання громадянина в Україні не менш як десять років, то з чинного законодавства впливає таке.

До громадян, які мають постійне місце проживання в Україні, належать громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які проживають в Україні в цілому не менше ніж 183 дні у календарному році (частина друга статті 1 Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян”).

Законом України “Про громадянство України” визначено, що безперервне проживання на території України — це проживання в Україні особи, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік — 180 днів. Не є пору-

шенням вимоги про безперервне проживання виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України (стаття 1 цього Закону).

Отже, з чинного законодавства випливає, що практичної необхідності у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положення частини третьої статті 127 Конституції України немає.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 50 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 127 Конституції України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".



14 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадян Торопенко Людмили Василівни, Бондаренка Володимира Зіновійовича, Охріменко Катерини Іванівни щодо офіційного тлумачення окремих положень статті 37 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року № 3723-XII (з наступними змінами і доповненнями) (суддя-доповідач Мироненко О.М.).

Суб'єкт права на конституційне звернення фактично порушує питання щодо офіційного тлумачення не всієї статті 37 Закону України "Про державну службу", а лише тих її положень і термінів, які стосуються порядку призначення пенсій державним службовцям. Зокрема, йдеться про словосполучення "посадового (чинного) окладу", яке вживається при визначенні правил обчислення розміру пенсії, призначеної державному службовцю, з урахуванням відповідних надбавок. На думку заявників, слово "чинний" у наведеному словосполученні "означає, що в разі зміни посадових окладів повинні переглядатись і розміри призначених раніше пенсій державним службовцям". Громадяни, які звернулися до Конституційного Суду України, впевнені, що, застосовуючи оспорюване положення, суди загальної юрисдикції, Міністерство праці та соціальної політики України і підпорядковані йому органи неоднозначно розуміють слово "чинний", що призводить до заперечення названими органами державної влади законного права державних службовців, які перебувають на пенсії, на її підвищення відповідно до зростання нових посадових окладів і надбавок до них, що встановлюються Кабінетом Міністрів України.

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

Зміст конституційного звернення і долучені до нього матеріали свідчать про відсутність неоднозначного застосування оспорюваних заявниками положень статті 37 Закону України "Про державну службу". Те, що заявники вважають неоднозначним застосуванням положень, насправді є наслідком неврегулювання Законом України "Про державну службу" умов і порядку перерахування призначених раніше пенсій державним службовцям. Ця прогалина спричинила появу спільного листа Головного управління

державної служби при Кабінеті Міністрів України, Міністерства соціального захисту населення України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України та Міністерства праці України “Про строки призначення пенсій та про перегляд розмірів пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про державну службу” у зв’язку із зміною оплати праці” від 21 липня 1995 року № 01-3/805-02-2.

Саме правила перерахунку розмірів пенсій, встановлені цим листом, а також спеціальними роз’ясненнями Міністерства соціального захисту населення України, стали предметом неоднозначного розуміння і застосування судами України та іншими органами державної влади. Слово “чинний”, що вживається у частинах другій та четвертій статті 37 Закону України “Про державну службу”, на вирішення питання, порушеного в конституційному зверненні, не впливає.

Стаття 150 Конституції України, стаття 13 Закону України “Про Конституційний Суд України” до повноважень Конституційного Суду України відносять офіційне тлумачення лише Конституції та законів України. Проблеми заповнення прогалін у законодавстві, з’ясування або роз’яснення, офіційна інтерпретація актів міністерств і відомств України, як і питання щодо законності актів державної влади та органів місцевого самоврядування, до компетенції Конституційного Суду України не належать.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 14, 45, 50, 94 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадян Торопенко Людмили Василівни, Бондаренка Володимира Зіновійовича, Охріменко Катерини Іванівни щодо офіційного тлумачення окремих положень статті 37 Закону України “Про державну службу” на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом України “Про Конституційний Суд України”; непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



14 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Сторожука Анатолія Васильовича щодо офіційного тлумачення частин першої та другої статті 55 та статті 56 Конституції України, статті 440¹ Цивільного кодексу Української РСР, частини першої статті 43, пункту 3 статті 232 Кодексу законів про працю України (суддя-доповідач Селівон М.Ф.).

Своє звернення автор обґрунтовує тим, що неоднозначне застосування судами загальної юрисдикції положень вищезазначених статей Конституції України та інших нормативно-правових актів призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Як вбачається з конституційного звернення та долучених до нього матеріалів, наказами ректора Вінницького державного сільськогосподарського інституту Сторожука А.В. — проректора по капітальному будівництву цього інституту — у жовтні 1992 року було звільнено з посади за одноразове грубе порушення трудової дисципліни, а у лютому 1994 року — у зв’язку із скороченням штату працівників. Після першого звільнення Ленінський районний суд м. Вінниці виніс рішення про поновлення його на роботі. У подальшому позовні вимоги Сторожука А.В. щодо поновлення на роботі та стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу судами Вінницької та Житомирської областей залишено без задоволення. Верховний Суд України, перевіривши в порядку нагляду скаргу Сторожука А.В. на рішення Бердичівського міського суду Житомирської

області, повідомив, що його звільнення за скороченням штату працівників проведено без порушень закону.

У грудні 1999 року громадянин Сторожук А.В. звернувся до Верховного Суду України з позовною заявою про відшкодування йому моральної шкоди Вінницьким обласним судом та його головою. Житомирський обласний суд, розглянувши 31 січня 2000 року за дорученням заступника Голови Верховного Суду України позовну заяву Сторожука А.В., відмовив йому у прийнятті заяви, керуючись пунктом 1 частини другої статті 136 Цивільного процесуального кодексу України. Судова колегія в цивільних справах Верховного Суду України ухвалу Житомирського обласного суду залишила без змін, а скаргу Сторожука А.В. — без задоволення. У листі-відповіді Голови Верховного Суду України від 13 листопада 2000 року зазначається, що оскаржувані суб'єктом права на конституційне звернення судові рішення є законними і обґрунтованими, підстав для опротестування постановлених судових рішень немає.

Не погоджуючись із постановленими судовими рішеннями, громадянин Сторожук А.В. фактично оскаржує ухвалу судової колегії в цивільних справах Верховного Суду України за його позовною заявою до Вінницького обласного суду про відшкодування моральної шкоди та інші судові рішення у справі. Однак перевірка правильності оцінки судами загальної юрисдикції обставин конкретної справи, законності прийнятих рішень не належить до компетенції Конституційного Суду України, а відповідно до статті 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України може бути лише наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це призвело до порушення його конституційних прав і свобод. Однак у матеріалах справи відсутні факти неоднозначного застосування судами України зазначених автором звернення положень статей Конституції України, Цивільного кодексу Української РСР та Кодексу законів про працю України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 42, 45, 49, 50, 94 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Сторожука А.В. у зв'язку з невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України" та невідомістю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



14 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 64 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 4, 8 частини першої статті 6, статей 7, 97, 246, 281, 254, 264, 276, 277, 278, 430, частини третьої статті 214, статей 34—42, 234—236⁶, 384—395¹ Кримінально-процесуального кодексу України (далі — КПК України) (суддя-доповідач Козюбра М.І.).

Народні депутати України зазначають, що в частині першій статті 62 Конституції України закріплено презумпцію невинуватості, тобто особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. На їх думку, передбачений КПК України інститут закриття кримінальної справи за nereабілітуючими обставинами органами дізнання, слідчим і прокурором суперечить презумпції

невинуватості. Передбачене КПК України закриття справи внаслідок акта амністії, якщо він усуває застосування покарання за вчинене діяння, а також у зв'язку з помилуванням окремих осіб (положення пункту 4 частини першої статті 6); щодо померлого (положення пункту 8 частини першої статті 6); у зв'язку з тим, що внаслідок зміни обстановки вчинене особою діяння втратило характер суспільно небезпечного (положення частини першої статті 7) або за наявності інших нереабілітуючих підстав може мати місце лише за умови, якщо особа, щодо якої закрито справу, вчинила кримінально карне діяння. Отже, органи дізнання, слідчий чи прокурор виконують дії (фактично визнають особу винною у вчиненні злочину), які згідно зі статтею 62 Конституції України є компетенцією лише суду.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, суперечать конституційним засадам рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (пункти 2, 4 частини третьої статті 129 Конституції України) і такі норми КПК України, як: практика повернення судом кримінальних справ на додаткове розслідування (статті 246, 281); надання суду окремих функцій кримінального переслідування, а саме — обов'язок суду вручити підсудному копію обвинувального висновку (стаття 254); остаточне вирішення судом справи незалежно від думки державного обвинувача, який відмовився від підтримання обвинувачення (стаття 264); порушення судом кримінальних справ щодо підсудного за новим обвинуваченням (стаття 276); зміна обвинувачення в суді (стаття 277); порушення кримінальної справи щодо нової особи (стаття 278); прийняття заяв і повідомлень про злочини і порядок їх розгляду (стаття 97), порушення справи в суді (стаття 430).

Обмежуються права потерпілого і при закритті провадження у справі, чим також порушуються конституційні засади рівності учасників судового процесу, оскільки частина третя статті 214 КПК України не передбачає обов'язкового направлення копії постанови про закриття справи потерпілому.

Неконституційними вважає суб'єкт права на конституційне подання норми КПК України, які визначають підсудність справ (статті 34—42) та про оскарження дій слідчого і прокурора (статті 234—236⁶). Не відповідають вимогам Конституції України статті 384—395¹ глави 31 КПК України, яка регулює перегляд у порядку нагляду вироків, ухвал і постанов суду, що набрали законної сили. Всі ці норми, стверджують автори подання, суперечать статті 8 та розділу VIII Конституції України "Правосуддя", оскільки позбавляють громадян України захисту своїх прав у судовому порядку.

Вирішуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у цій справі, Конституційний Суд України виходив із того, що 21 червня 2001 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України" № 2533-III, яким низку його статей, в тому числі оспорюваних народними депутатами України, істотно змінено та доповнено, у зв'язку з чим ці статті у попередній їх редакції втратили чинність. Отже, підстави для розгляду даної справи Конституційним Судом України відпали. Проте це не виключає можливості звернення народних депутатів України до Конституційного Суду України з клопотанням на предмет відповідності Конституції України названих статей у новій редакції.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань своєю ухвалою відмовила у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Оскільки наведені народними депутатами України обґрунтування не відповідають правовій ситуації, що склалася після набуття чинності Законом України "Про внесення

змін до Кримінально-процесуального кодексу України”, Конституційний Суд України вважає, що підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у цій справі є також пункт 2 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та цим Законом.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 45, 50 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 64 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 4, 8 частини першої статті 6, статей 7, 97, 246, 281, 254, 264, 276, 277, 278, 430, частини третьої статті 214, статей 34—42, 234—236⁶, 384—395¹ Кримінально-процесуального кодексу України на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом та невідповідність Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



21 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень пункту “а” статті 2, пункту “а” частини першої статті 3 та частин третьої, четвертої статті 6 Декрету Кабінету Міністрів України “Про акцизний збір” від 26 грудня 1992 року № 18-92 (суддя-доповідач Німченко В.І.).

Суб’єкт права на конституційне подання — Кабінет Міністрів України — звернувся з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту “а” статті 2, пункту “а” частини першої статті 3 та частин третьої, четвертої статті 6 Декрету Кабінету Міністрів України “Про акцизний збір” від 26 грудня 1992 року № 18-92 в редакції Закону України “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про акцизний збір” від 22 березня 2001 року № 2324-III (далі — Декрет).

Зазначені положення Декрету передбачають, що платниками акцизного збору є суб’єкти підприємницької діяльності, а також їх філії, відділення (інші відокремлені підрозділи) — виробники підакцизних товарів (продукції) на митній території України, на які встановлено ставки акцизного збору в твердих сумах, а також замовники, за дорученням яких виготовляється продукція на давальницьких умовах по товарах, на які встановлено ставки акцизного збору у відсотках обороту, що сплачують акцизний збір виробнику (пункт “а” статті 2 Декрету). Об’єктом оподаткування є обороти з реалізації вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), в тому числі з давальницької сировини, шляхом їх продажу, обміну на інші товари (продукцію, роботи, послуги), безоплатної передачі товарів (продукції) або з частковою їх оплатою, а також обсяги відвантажених підакцизних товарів (продукції), виготовлених з давальницької сировини (пункт “а” частини першої статті 3 Декрету).

Суми акцизного збору, що підлягають сплаті, визначаються платниками самостійно виходячи з обсягів реалізованих підакцизних товарів (продукції за встановленими ставками).

Власник готової продукції, на яку встановлено ставку акцизного збору в твердих сумах, виготовленої на давальницьких умовах, сплачує акцизний збір виробнику (переробнику) не пізніше дня відвантаження готової продукції її замовнику або за його дорученням іншій особі. Умовою відвантаження виробником (переробником) готової продукції, виготовленої з давальницької сировини, її власнику або за його дорученням іншій

особі, є документальне підтвердження банківської установи про перерахування відповідної суми акцизного збору на розрахунковий рахунок виробника (переробника) (частини третя, четверта статті 6 Декрету).

В порядку офіційного тлумачення цих положень Декрету суб'єкт конституційного подання просить дати роз'яснення з таких питань:

1) чи є платниками акцизного збору виробники—резиденти України підакцизних товарів (послуг), зокрема нафтопродуктів, із сировини (нафти сирої) замовника—резидента України без переходу права власності на цю сировину до виробника згідно з пунктом “а” статті 2 Декрету;

2) чи є об'єктом оподаткування оборот з реалізації вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції), зокрема нафтопродуктів, із сировини (нафти сирої) замовника без переходу права власності на цю сировину шляхом її продажу, обміну на інші товари (продукцію, роботи, послуги), безоплатної передачі товарів (продукції) або з частковою їх оплатою, а також обсяги відвантажених підакцизних товарів (продукції), зокрема нафтопродуктів, виготовлених з такої сировини, відповідно до пункту “а” частини першої статті 3 Декрету;

3) чи повинен відповідно до статті 6 Декрету власник готової продукції, яка виготовлена з його сировини і на яку встановлено ставки акцизного збору в твердих сумах, сплачувати акцизний збір виробнику (переробнику) не пізніше дня відвантаження готової продукції.

Необхідність в офіційному тлумаченні положень зазначених статей Декрету, обґрунтовується у клопотанні, зумовлена “різними підходами до їх застосування у своїй діяльності органами державної податкової служби та судів”. Зокрема, мають місце звернення до суду виробників підакцизних товарів (продукції) із сировини замовника без переходу до них права власності на таку сировину, тобто з давальницької сировини, з позовами щодо донарахувань органами державної податкової служби акцизного збору.

За судовими рішеннями сировина — нафта, яка замовником — резидентом України передається виробнику — резиденту України за договором підряду для виготовлення підакцизних товарів без переходу права власності на цю сировину до виробника, не визнається як давальницька, оскільки не відповідає визначенню терміна “давальницька сировина”, наведеному в Законі України від 15 вересня 1995 року “Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах”, тобто не ввезена на митну територію України іноземним замовником для подальшого повернення продукції, виробленої з неї, в країну замовника.

На думку Кабінету Міністрів України, Закон України “Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах” — це спеціальний закон, сферою застосування якого відповідно до статті 10 є відносини, пов'язані з державним регулюванням операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах, тому дія його не поширюється на відносини, пов'язані з діяльністю резидентів України щодо переробки нафти на давальницьких умовах на внутрішньому ринку.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань Ухвалою від 12 березня 2002 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі з підстав, передбачених пунктом 2 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України “Про Конституційний Суд України”.

Розглянувши конституційне подання, Конституційний Суд України вирішив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі з таких підстав.

Відповідно до статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та зако-

нів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України.

Зміст конституційного подання свідчить, що тлумачення зумовлено необхідністю визначити поняття “давальницька сировина” як правової категорії та хто є платниками акцизного збору в разі виготовлення нафтопродуктів (підакцизного товару) із сировини (нафти сирої), у разі коли її власник-замовник і виконавець-переробник є резидентами України.

В матеріалах, що надійшли з Вищого господарського суду України, наголошується, що практика судів України при вирішенні спорів стосовно операцій з сировиною є однозначною і відповідає чинному на час прийняття їх рішень законодавству. Договір переробки нафти за своєю правовою природою є договором підряду (Глава 28 Цивільного кодексу УРСР).

При цьому, на їх думку, поняття “давальницька сировина” і “сировина замовника за договором підряду” в українському законодавстві не є тотожними, а законодавець в Законі України від 22 березня 2001 року № 2324-III допустив прогалину, не давши законодавчого визначення поняття “давальницька сировина” в операціях між резидентами.

Аналогічної позиції стосовно правової природи договорів на виготовлення нафтопродуктів з сирої нафти замовника без переходу права власності на них до виробника та обґрунтованості законом судової практики господарських судів дотримується і Верховний Суд України. На його переконання, термін “давальницька сировина”, що вживається в законодавстві про оподаткування, підпадає під цивільно-правове визначення “матеріали замовника”, а визначений в Законі України “Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах” термін “давальницька сировина” не повинен застосовуватись в операціях між резидентами.

Згідно з повідомленням Міністерства юстиції України поняття “давальницька сировина” в операціях між резидентами податковим законодавством не було визначено. З метою усунення цієї законодавчої прогалини 17 вересня 2001 року Кабінет Міністрів України подав на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про акцизний збір”. У цьому законопроекті, зокрема, пропонувалось дати визначення терміна “давальницька сировина”.

Конституційний Суд України вважає, що суб'єкт права на конституційне подання не дав правового обґрунтування неоднозначності застосування положень Декрету, що відповідно до статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України” може бути підставою для практичної необхідності роз'яснення цих норм. Законність судових рішень на час їх ухвалення не спростована і підтверджена Верховним Судом України, оскільки правозастосовна практика судів загальної юрисдикції була однозначною і базувалася на чинному законодавстві.

Під час підготовки матеріалів справи до розгляду Верховна Рада України 13 грудня 2001 року прийняла Закон України “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про акцизний збір” № 2895-III, яким доповнено статтю 1 Декрету та визначено терміни “давальницька сировина” і “давальницькі умови”:

— “давальницька сировина — сировина, яка є власністю одного суб'єкта підприємницької діяльності (замовника) і передається іншому суб'єкту підприємницької діяльності (виробнику) для виготовлення підакцизних товарів (продукції) без переходу права власності на таку сировину”;

— “давальницькі умови — будь-які умови, визначені в договорах між суб'єктом підприємницької діяльності (замовником) і суб'єктом підприємницької діяльності (виробником), за яких виготовляється підакцизна продукція, яка є власністю замовника”.

Відповідно до статті 2 цього Закону він набирає чинності з дня його опублікування та поширюється на всі правовідносини, що виникають після набрання чинності цим Законом.

Конституційний Суд України вважає, що з прийняттям зазначеного Закону усунуто законодавчу прогалину щодо визначення в податковому законодавстві поняття “давальницька сировина” в операціях між резидентами щодо її переробки.

У зв'язку зі зміною правової ситуації стосовно предмета тлумачення відпали і правові підстави, які відповідно до статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є необхідною умовою для відкриття конституційного провадження у справі.

Оскільки конституційне подання не відповідає вимогам статей 39, 93 Закону України “Про Конституційний Суд України”, згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” підстав для відкриття конституційного провадження немає.

Враховуючи наведене та керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 39, 45, 93 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень пункту “а” статті 2, пункту “а” частини першої статті 3 та частин третьої, четвертої статті 6 Декрету Кабінету Міністрів України “Про акцизний збір” від 26 грудня 1992 року № 18-92 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”.



21 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про збільшення неоподаткованого мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян” від 13 вересня 1994 року № 519 (суддя-доповідач Іващенко В.І.)

Своє клопотання народні депутати України мотивували тим, що існуюча практика визначення прибуткового податку (у розрахунку до мінімуму доходів громадян, що не обкладається податком, встановленим зазначеним Указом Президента України) суперечить частині першій статті 67 Конституції України, згідно з якою “кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом”, та пункту 1 частини другої статті 92 Конституції України, який визначає, що система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України. У конституційному поданні підкреслюється, що Указ Президента України “Про збільшення неоподаткованого мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян” є таким, що суперечить Закону України “Про систему оподаткування” та Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” від 26 грудня 1992 року № 13-92, його застосування призвело до численних порушень конституційних прав громадян України при нарахуванні та стягненні прибуткового податку, зокрема до надлишкового стягнення прибуткового податку з громадян.

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

Закони та інші правові акти рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України (частина перша статті 152 Конституції України).

Згідно з частиною першою статті 71 Закону України “Про Конституційний Суд України” підставою для розгляду Конституційним Судом України є конституційне подання, в якому викладаються аргументи і стверджується про неконституційність законів, інших

правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Указ Президента України “Про збільшення неоподаткованого мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян” прийнято відповідно до положень Конституції (Основного Закону) України від 20 квітня 1978 року (пункт 7⁴ статті 114⁵). Згідно з цією конституційною нормою Президент України мав повноваження ухвалювати “укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, які діють до прийняття відповідних законів”. Положення цього Указу застосовуються з 1996 року Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України для розрахунку надходжень від податків, зборів (обов’язкових платежів), а також визначення сум штрафів за адміністративні правопорушення.

Згідно з процедурою заміни таких указів Президента України відповідними законами Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради України проект Закону України “Про податок на доходи фізичних осіб” (реєстраційний № 0936 від 26 грудня 1996 року). Цей законопроект, який передбачає законодавче врегулювання застосування розміру ставок та механізму обчислення податку з доходів громадян, підготовлено до повторного третього читання (лист Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 34-4612/47).

З огляду на те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України), Конституційний Суд України не може втручатися у діяльність законодавчого органу державної влади та заповнювати прогалини у законах.

Таким чином, відсутність законодавчого врегулювання не може бути підставою для розгляду цього конституційного подання народних депутатів України, оскільки врегулювання порушених у ньому питань є прерогативою Верховної Ради України.

Виходячи з наведеного та керуючись частиною другою статті 147, статтею 150 Конституції України, статтями 39, 40, 50 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про збільшення неоподаткованого мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян” від 13 вересня 1994 року № 519 на підставі пункту 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



21 березня 2002 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 4.5, 4.6, 5.2, 6.1, 6.2, 6.4, 6.6 Положення про економічне стимулювання підприємств-виробників підакцизних товарів в Автономній Республіці Крим, які забезпечують нарощування обсягів реалізації продукції, затвердженого Постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (суддя-доповідач Савенко М.Д.).

Суб’єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся 21 листопада 2001 року до Конституційного Суду України з клопотанням про вирішення питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 4.5, 4.6, 5.2, 6.1, 6.2, 6.4, 6.6 Положення про економічне стимулювання підприємств-виробників підакцизних товарів в Автономній Республіці Крим, які забезпечують нарощування обсягів

реалізації продукції, затвердженого Постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 19 липня 2000 року № 1281-2/2000 (далі — Положення).

У конституційному поданні йдеться про те, що оспорюваними підпунктами Положення визначається порядок надання фінансової підтримки підприємствам за умови укладення ними договору застави з Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим на суму акцизного збору, задекларовану у звітному місяці. При цьому, якщо сума збору є меншою, ніж задекларована, то різниця стягується з підприємства до бюджету через банк. Положенням також передбачено, що підприємства повинні вести окремий облік коштів, які надаються як фінансова підтримка, та подавати Міністерству економіки Автономної Республіки Крим і Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим звіти про суми фактично сплачених податків і зборів, суми отриманої фінансової підтримки та їх використання. На підприємства також покладається обов'язок надавати зазначеним міністерствам та іншим контролюючим органам інформацію про свою фінансово-господарську діяльність, пов'язану з виконанням вимог Положення, та забезпечувати їм можливість ознайомлення з бухгалтерськими, фінансово-господарськими та правовими документами.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, названі норми Положення не узгоджуються з відповідними положеннями статей 2, 181 Цивільного кодексу Української РСР, статті 2 Закону України "Про систему оподаткування", статті 3 Декрету Кабінету Міністрів України "Про акцизний збір", статей 5, 66 Закону України "Про банки і банківську діяльність", статті 6 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" та суперечать положенням пункту 8 частини першої статті 92, статей 135, 136 Конституції України.

У період розгляду Конституційним Судом України питання щодо відкриття конституційного провадження у справі Верховна Рада Автономної Республіки Крим прийняла Постанову від 19 грудня 2001 року "Про скасування Положення про економічне стимулювання підприємств-виробників підакцизних товарів в Автономній Республіці Крим, які забезпечують нарощування обсягів реалізації продукції, затвердженого Постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 19 липня 2000 року № 1281-2/2000". Цією Постановою скасовано Положення в цілому, в тому числі оспорювані підпункти, а отже цей акт на час розгляду питання щодо відкриття конституційного провадження у даній справі є нечинним.

Згідно з положеннями пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) чинних правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим або їх окремих положень.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 50, 75 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 4.5, 4.6, 5.2, 6.1, 6.2, 6.4, 6.6 Положення про економічне стимулювання підприємств-виробників підакцизних товарів в Автономній Республіці Крим, які забезпечують нарощування обсягів реалізації продукції, затвердженого Постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 19 липня 2000 року № 1281-2/2000, на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

ПІДСТАВА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА НОВИМ КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

В.Тихий,

доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент
Академії правових наук України

Підстава кримінальної відповідальності — поняття, сформульоване в статті 2 Кримінального кодексу України, яка має таку ж назву і в частині першій визначає, що “підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом”. У частині другій цієї статті відтворюється конституційне положення про презумпцію невинуватості (частина перша статті 62 Конституції України): “Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду”.

Саме вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого законом, є *фактичною підставою кримінальної відповідальності*. Злочин як підстава кримінальної відповідальності характеризується чотирма елементами (об’єкт, суб’єкт, об’єктивна та суб’єктивна сторони злочину), які утворюють склад злочину. Те чи інше суспільно небезпечне діяння є злочином лише за умови, що воно містить у собі склад злочину, передбаченого законом — лише наявність у вчиненому особою суспільно небезпечному діянні складу злочину свідчить про скоєння нею злочину. Якщо у діянні особи встановлено склад злочину, то тим самим встановлено вчинення нею злочину. Отже, притягнути особу до кримінальної відповідальності можна лише тоді, коли у вчиненому нею суспільно небезпечному діянні є склад злочину, передбачений законом. Тому в літературі і правозастосовній практиці визначають, що *нормативно-правовою (законною) підставою кримінальної відповідальності* є склад злочину. Відсутність у діянні особи складу злочину означає відсутність підстави кримінальної відповідальності і навпаки. Підстава кримінальної відповідальності має місце з моменту вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину.

Для реалізації кримінальної відповідальності необхідним є обвинувальний вирок, який розглядається у цьому аспекті як *процесуальна правова підстава кримінальної відповідальності*. Ніхто не зобов’язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (частина друга статті 62 Конституції України). Доведення наявності підстави кримінальної відповідальності покладається на органи, які проводять дізнання і досудове слідство, та прокуратуру, а перевірку звинувачення, вирішення питання про те, чи має місце підстава кримінальної відповідальності — право і обов’язок суду. Якщо в інкримінованому особі діянні немає складу злочину, тобто відсутня підстава кримінальної відповідальності, кримінальна справа не може бути порушена, а порушена справа підлягає закриттю. Якщо ж справа передана до суду — виноситься виправдальний вирок.

Згідно з Кримінальним кодексом України законодавство про кримінальну відповідальність становить Кримінальний кодекс України, який ґрунтується на Конституції України та загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права (частина друга статті 3); закони України про кримінальну відповідальність, прийняті після набуття чинності Кримінальним кодексом, включаються до нього з часу набрання ним чинності (частина друга статті 3); злочинність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки Кримінальним кодексом (частина третя статті 3); застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено (частина четверта статті 3); злочином є передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину (частина перша статті 11). З цих законодавчих положень випливає, що тільки закон про кримінальну відповідальність встановлює об'єктивні та суб'єктивні ознаки, сукупність яких утворює підставу кримінальної відповідальності.

Склад злочину визначається нормами як Загальної так і Особливої частин Кримінального кодексу України. У зв'язку з цим склад злочину має місце як при закінченому, так й при незакінченому злочині (готуванні до злочину та замаху на злочин), у діях як виконавця злочину, так і інших співучасників злочину. При незакінченому злочині є склад готування до злочину чи склад замаху на злочин, а при співучасті у злочині — склад співучасті у злочині, що відбивається в їх кваліфікації.

На базі матеріального поняття злочину (стаття 11 Кримінального кодексу України) у статтях Особливої частини Кримінального кодексу України визначаються конкретні склади злочинів, перелік яких є вичерпним. У частині першій статті 2 Кримінального кодексу України передбачена загальна підстава кримінальної відповідальності за вчинення будь-якого злочину. Але кримінальна відповідальність може мати місце лише тоді, коли в діянні особи є склад конкретного злочину. Тому в кожному окремому випадку повинна бути встановлена підстава кримінальної відповідальності за даний конкретний злочин, відповідність вчиненого суспільно небезпечного діяння складу злочину, передбаченого диспозицією певної статті Особливої частини Кримінального кодексу України. Тільки при встановленні у діянні особи певного конкретного складу злочину, передбаченого Особливою частиною Кримінального кодексу України, можлива кримінальна відповідальність. Якщо у діях особи не встановлено складу злочину, кримінальна відповідальність не може мати місця ні за яких умов.

У радянській літературі висловлювалася думка, що підставою кримінальної відповідальності є не склад злочину, а вина, винуватість, особливі властивості злочинця тощо. Ця позиція не узгоджується з захистом прав і свобод людини і громадянина, ставить визнання підстави кримінальної відповідальності в повну залежність від розсуду правоохоронних органів і суду, ігнорує те, що підстава кримінальної відповідальності за одні й ті самі юридично однакові діяння має бути визначена у законі і бути єдиною в усіх випадках застосування даного закону. Інша справа, що наявність складу злочину у діянні особи, хоча і є необхідною і достатньою підставою кримінальної відповідальності, але автоматично не вирішує питання про притягнення до кримінальної відповідальності в тих чи інших конкретних випадках. Остаточне вирішення питання про доцільність кримінальної відповідальності залежить не тільки від складу злочину, а й від урахування інших певних обставин справи, які не входять до складу злочину, знаходяться за його межами. У той же час ці обставини не можуть зробити злочинне діяння незлочинним і, навпаки, незлочинне — злочинним.

Крім правової підстави, кримінальна відповідальність, як й інші види юридичної відповідальності фізичних осіб, має і загально-теоретичну підставу, яка далеко виходить за межі кримінального права і права взагалі і пов'язана з розв'язанням суто фі-

лософських проблем причинності, детермінізму, свободи волі тощо. Існування відповідальності, і зокрема кримінальної, визначення, чому і за що особа несе відповідальність, на чому базується право держави вимагати певної поведінки і притягати за злочини та інші правопорушення тощо, обґрунтовується тим, що людина має, хоча й відносну, але реальну об'єктивну свободу вибору своєї поведінки і, таким чином, можливість не порушувати правові заборони, утримуватись від цього, діяти (вчиняти) інакше. Це і є загальнотеоретичною підставою відповідальності людини за вчинені нею дії. Саме тому юридична відповідальність, і перш за все кримінальна, здатна примушувати обирати правові, незлочинні, варіанти, способи поведінки.

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ

**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ
ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА
В КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДІ УКРАЇНИ**

М.Костицький,

суддя Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор

В.Годованець,

кандидат історичних наук, професор,
науковий консультант
судді Конституційного Суду України

У квітні 2001 року в Конституційному Суді України було зареєстровано конституційне подання 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, прийнятого Верховною Радою України 7 грудня 2000 року¹. У Конституційному поданні підкреслювалося, що статтею 58 зазначеного Закону зупинено на 2001 рік дію положень законодавчих актів України у частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, а саме: безкоштовний капітальний ремонт жилих приміщень громадян, надання бюджетних кредитів та позик, безплатне або пільгове встановлення та користування телефоном, безплатне або пільгове санаторно-курортне лікування, забезпечення автомобілями, звільнення або зменшення плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо особам, яким надані зазначені пільги, безкоштовний проїзд усіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту, а статтею 60 зупинено на 2001 рік дію окремих положень Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, статті 44 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”. Автори подання просили Конституційний Суд України визнати ці статті Закону неконституційними, оскільки при їх прийнятті Верховна Рада України, на їх думку, перевищила надані їй Конституцією повноваження та порушила вимоги статей 6, 19, 22 Конституції України².

На нашу думку, було цілком очевидним, що зазначене конституційне подання 55 народних депутатів України, а фактично 54, оскільки один з народних депутатів України настільки був стурбований порушеннями прав і свобод людини, що поставив свій підпис двічі, не відповідає вимогам статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України” — у ньому було відсутнє правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта чи його окремих положень.

¹ Відомості Верховної Ради, 2001. — № 2—3. — С. 10.

² Архів Конституційного Суду України. — Справа № 1-15/2002.

Відповідно до § 10 Регламенту Конституційного Суду України “конституційні подання та конституційні звернення, які не відповідають передбаченим Законом вимогам, або подані суб’єктами, не зазначеними у цьому Законі, чи які подані з питань, що не належать до повноважень Конституційного Суду України, не розглядаються”. І у такому разі відповідно до § 11 Регламенту керівник Секретаріату Конституційного Суду України мав підстави направити про це письмове повідомлення суб’єкту права на конституційне подання.

Але, зважаючи на те, що у 2000 році народні депутати України зверталися з аналогічним клопотанням стосовно відповідних статей на той час чинного Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, що у квітні 2001 року до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання Верховного Суду України з проханням визнати неконституційними окремі положення статті 58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, що питання неконституційності статті 58 цього Закону порушували і десятки громадян у своїх зверненнях (громадяни України згідно зі статтею 43 Закону України “Про Конституційний Суд України” є суб’єктами права на конституційне звернення з питань дачі висновків Конституційним Судом України у випадку, передбаченому пунктом 4 статті 13 зазначеного Закону, тобто у справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України), конституційне подання 55 народних депутатів України було надіслано на розгляд Колегії суддів Конституційного Суду України з конституційних звернень (подань).

Колегія, заслухавши суддю-доповідача та дослідивши матеріали конституційного подання, дійшла висновку, що підстави для визнання статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” як таких, що не відповідають статтям 6, 19, 22 Конституції України, відсутні і відмовила у відкритті конституційного провадження у 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”¹.

Конституційний Суд України, розглянувши надані суб’єктом права на конституційне подання матеріали, дійшов висновку, що в них вбачається наявність спірних питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” і, оскільки відповідно до пункту 1 статті 82 Закону України “Про Конституційний Суд України” підставою для порушення питання про відкриття провадження у справі щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України стосовно прав та свобод людини і громадянина є наявність спірних питань щодо конституційності прийнятих і оприлюднених у встановленому порядку законів, інших правових актів, відкрив конституційне провадження у справі^{*2}.

Детальна робота над матеріалами конституційного подання дозволила зауважити таке.

¹ Архів Конституційного Суду України. — Справа № 1-15/2002.

² Там само.

* Відкривши того ж дня конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” і зазначивши, що обидва подання стосуються того самого питання — спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” у частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, Конституційний Суд України об’єднав їх в одне конституційне провадження у справі.

Перше. Стало очевидно, що народні депутати України, готуючи подання до Конституційного Суду України, турбувалися не стільки про належне забезпечення державою прав і свобод людини в Україні, скільки мали на меті щось інше. Інакше як пояснити ту обставину, що 19 із 54 народних депутатів України, які підписали у квітні 2001 року подання щодо неконституційності статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, 7 грудня 2000 року голосували у парламенті за прийняття статей 58, 60 зазначеного Закону, тобто за зупинення пільг, компенсацій і гарантій, передбачених чинним законодавством України (досліджено нами методом порівняння переліку прізвищ народних депутатів України, які підписали конституційне подання за результатами голосування у Верховній Раді України 7 грудня 2000 року статей 58, 60 проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”). Або чим пояснити те, що суб’єкт права на конституційне подання, висуваючи клопотання щодо визнання неконституційною статтю 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, прийняттям якої було зупинено на 2001 рік дію окремих положень 27 законів України, виокремлює лише два закони: “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” та “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”. Необхідно зауважити, що зупинення дії статті 44 останнього Закону у частині проведення бюджетними установами та організаціями відрахувань профспілковим організаціям на культурно-масову і фізкультурну роботу безпосередньо не пов’язано з порушенням прав і свобод людини і громадянина. Водночас поза увагою суб’єкта права на конституційне подання залишилось зупинення окремих положень законів України “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Про музеї та музейну справу”, “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”, Основ законодавства України про культуру тощо, яке через мізерну зарплату категорій працівників, що охоплювалися зазначеними законодавчими актами, призвело до порушення (це зауважується без будь-якого дослідження) конституційних прав значної кількості громадян України.

Друге. Стало також очевидно, що твердження суб’єкта права на конституційне подання щодо перевищення Верховною Радою України своїх повноважень при прийнятті Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” і порушення положень частини другої статті 6 та частини другої статті 19 Конституції України є безпідставним.

Частина друга статті 6 Конституції України проголошує, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України, а частина друга статті 19 — що органи державної влади зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України¹.

Прийняття законів, затвердження Державного бюджету України на черговий фінансовий рік на підставі пункту 3 та пункту 4 частини першої статті 85, частини першої статті 96 Конституції України належить до повноважень саме і тільки Верховної Ради України.

Були серйозні сумніви і в тому, що прийняттям статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” Верховна Рада України порушила положення статті 22 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина гарантуються і не можуть бути скасовані і при прийнятті нових за-

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року — К., 1996. — С. 4, 6.

конів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод¹.

З метою забезпечення повноти розгляду справи Конституційним Судом України відповідно до статті 54 Закону України “Про Конституційний Суд України” та § 18 Регламенту Конституційного Суду України для підготовки матеріалів справи було надіслано понад 30 листів-запитів до керівників державних органів, юридичних наукових установ, вищих закладів освіти, окремих фахівців у галузі прав людини та соціального захисту громадян. Свої відповіді надіслали Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Вища рада юстиції, Міністерство фінансів України (за дорученням Кабінету Міністрів України), Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого за підписом ректора, академіка НАН України В.Я.Тація, Інституту держави і права ім. В.М.Корецького за підписом директора, академіка НАН України Ю.С.Шемшученка, Інституту законодавства Верховної Ради України за підписом директора, члена-кореспондента НАН України В.Ф.Опришка, юридичні факультети та відповідні кафедри Київського національного університету ім. Т.Г.Шевченка, Львівського національного університету ім. І.Франка, Одеської національної юридичної академії, Національного університету “Києво-Могилянська академія”, Української академії державного управління при Президенті України, Національного університету внутрішніх справ, Центр порівняльного права при Міністерстві юстиції України, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України М.В.Цвік, доктор юридичних наук, професор А.Р.Мацюк, доктор юридичних наук, професор В.І.Прокопенко, доктор юридичних наук, професор Р.І.Кондратьєв, доктор юридичних наук Т.Д.Пилипенко, професор Н.Б.Болотіна та інші.

Отримані відповіді-висновки ми умовно поділили на чотири групи. У першій — досить переконливо аргументувалася відсутність порушень з боку Верховної Ради України при прийнятті статей 58 і 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, однозначно стверджувалося, що не може йти мова про неконституційність оспорюваних положень. У другій — певною мірою обґрунтовувалося власне порушення окремих норм Конституції України, а саме статей 6, 19, 22, при прийнятті статей 58 і 60 зазначеного Закону. До третьої групи належали відповіді, в яких (на основі низки аргументів) підкреслювалося, що сама наявність в Україні пільг, компенсацій і гарантій, запроваджуваних протягом тривалого часу без узгодження з чинним законодавством та без урахування особливостей економічних процесів, порушує конституційні права людини і громадянина, оскільки ними заздалегідь закріплюється нерівність у правах. Четверту групу становлять, відповіді в яких без належної аргументації стверджувалося, що положення статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” є неконституційними.

Треба зауважити, що при розгляді даної справи на засіданнях Конституційного Суду України позиції суддів щодо висунутих суб’єктом права на конституційне подання питань також були різні і їх можна було б об’єднати у кілька груп.

Розмаїття оцінок серед юристів-учених, юристів-практиків, наукових юридичних установ, навчальних юридичних закладів, органів виконавчої влади, суддів Конституційного Суду України факту зупинення Законом України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” дії окремих положень законодавчих актів України у частині надан-

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року — К., 1996. — С. 7.

ня громадянам пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються із бюджетів усіх рівнів, пояснюється, на нашу думку, таким:

а) Хоча поняття “пільги”, “компенсації”, “гарантії” широко застосовуються у різних галузях права та законодавства, вони законодавчо не визначені, що призводить до плутанини у наданні їх законодавцем чи іншими суб’єктами такого права. Скажімо, чи справедливо називати “пільгою” право на безкоштовний проїзд усіма видами пасажирського (міського) комунального та приміського транспорту для працівників міліції, якщо це є складовою забезпечення їх професійної діяльності. Або чи можна вважати “пільгою” положення статті 30 Закону України “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, яке встановлює, що “працівникам бібліотек, які працюють у селах і селищах, а також пенсіонерам, які раніше працювали у бібліотеках у цих населених пунктах і проживають у них, держава відповідно до законодавства забезпечує безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм” за умови, якщо заробітна плата цієї категорії працівників, за даними відповідних державних органів, нижча від мінімальної заробітної плати, визначеної законом.

У різних нормативно-правових актах надання пільг трактується неоднозначно: соціальний захист, державна підтримка і тому подібне і часто не виокремлюються такі поняття, як субсидія, соціальна виплата, пільга, компенсація, що призводить до неадекватних правовідносин між громадянами та державою.

У науково-юридичній та енциклопедично-довідковій літературі прийнято вважати, що під пільгою треба розуміти передбачене законодавством повне або часткове звільнення деяких категорій громадян від дотримання встановлених законом загальних вимог і правил, виконання певних обов’язків.

Під компенсацією розуміється передбачене законодавством фінансове або майнове (натуральне) відшкодування громадянину понесених ним втрат у зв’язку з виконанням трудових обов’язків, переїздом на роботу до іншої місцевості, використанням власного транспортного засобу або інструментів при виконанні трудових обов’язків, втратою житла і майна внаслідок техногенних або природних катастроф тощо.

Під гарантіями розуміється система організаційних, правових, економічних засобів, за допомогою яких забезпечується охорона і захист прав громадян.

Визначення понять “пільги”, “компенсації”, “гарантії” належить дати, на нашу думку, Верховній Раді України. Законодавче їх закріплення, а також перегляд, ревізія всіх, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами пільг, компенсацій і гарантій, здійснена спільно Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, заміна їх адресною допомогою дали б змогу навести елементарний порядок у цій доволі складній справі.

б) Розгляд у Конституційному Суді України, у судах загальної юрисдикції питань, пов’язаних із захистом прав людини і громадянина, аналіз наукових публікацій, газетних та журнальних матеріалів, присвячених цій проблемі, висуває на порядок денний проблему розмежування понять “права людини та громадянина” і “конституційні права людини та громадянина”.

Переконані, що заявивши про ці поняття, різні за обсягом та правовим змістом матимемо як прихильників, так і опонентів.

Права людини за Російською юридичною енциклопедією — це поняття, що характеризує правовий статус людини стосовно держави, її можливості і претензії в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах. Їх прийнято поділяти на абсолютні (особисті фундаментальні) і відносні (всі інші). Обмеження чи тимчасове зупинення перших у демократичній державі не допускається ні за яких обставин. Другі — від-

носні права — можуть бути обмежені чи зупинені на певний термін у випадку запровадження надзвичайного чи воєнного стану¹.

Стосовно визначення поняття “конституційні права людини та громадянина”, то знову ж таки здійснений аналіз науково-юридичної та енциклопедично-довідкової літератури дає підстави зробити висновок про відсутність єдиного підходу до нього. Так, у Юридичній енциклопедії конституційні права, свободи та обов’язки людини і громадянина в Україні визначаються як основні права, свободи та обов’язки людини і громадянина, *встановлені та гарантовані Конституцією України*². Водночас має місце інше визначення зазначеного поняття, наприклад у підручнику “Конституційне право України”, за редакцією В.Ф.Погорілка, “конституційні права і свободи — це встановлені Українською державою, *закріплені в її Конституції та інших законах певні можливості, які дозволяють кожному громадянину обирати вид своєї поведінки, користуватися економічними і соціально-політичними свободами та соціальними благами як в особистих, так і в суспільних інтересах*”³.

На нашу думку, визначення поняття “конституційні права людини та громадянина” можна подати за аналогією з іншими близькими за змістом поняттями, вміщеним, приміром, у “Большом юридическом словаре”, виходячи з того, що:

конституційні принципи — це виражені у конституціях конкретних держав загальні основоположні начала, які визначають зміст тих суспільних відносин, що є об’єктом конституційно-правового регулювання;

конституційні обов’язки людини і громадянина — це виражені у конституційно-правових нормах претензії конкретної держави до поведінки будь-яких осіб, що перебувають на території даної держави, або тільки до поведінки громадян даної держави незалежно від місця їх перебування;

конституційні гарантії прав людини — у сучасних демократичних державах — це сукупність встановлених конституцією процесуальних прав, що є засобом захисту основних матеріальних прав і свобод людини, а також встановлені конституцією правозахисні інститути разом з основними принципами їх діяльності і, нарешті, особливі правила, що містяться у конституції і встановлюють межі та умови можливого обмеження прав і свобод людини⁴.

Таким чином, ми вважаємо, що *конституційні права людини і громадянина можна визначити як ті права людини і громадянина, що закріплені конституцією даної держави*. Якщо вести мову про Конституцію України, то це ті і тільки ті права, які закріплені загалом у її другому розділі, що має назву “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”, та у деяких інших розділах.

Опоненти, очевидно, будуть заперечувати дане визначення, а можливо, навіть і проблеми навколо “прав людини і громадянина” та “конституційних прав людини і громадянина”. Тому ми звернемося безпосередньо до Конституції України.

З проблеми, яку ми розглядаємо, Конституція України містить такі положення: “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави” (частина друга статті 3); “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” (частина друга статті 3); “права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними” (стаття 21); “права і свободи людини і гро-

¹ Российская юридическая энциклопедия. — М., 1999. — С. 737—738.

² Юридична енциклопедія. — Т. 3. — К., 2001. — С. 284.

³ Конституційне право України / За ред. В.Ф.Погорілка. — К., 1999. — С. 206.

⁴ Большой юридический словарь. — М., 1997. — С. 302—303.

мадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними” (частина перша статті 22); “конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані” (частина друга статті 22); “при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод” (частина третя статті 22); “громадяни мають рівні конституційні права і свободи...” (частина перша статті 24); “іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов’язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України” (частина перша статті 26); “права і свободи людини і громадянина захищаються судом” (частина перша статті 55); “конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України” (частина перша статті 64)¹.

На наш погляд, не може бути сумніву в тому, що для того, щоб реалізувати, наприклад, конституційні положення “права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними”, “конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані”, “права і свободи людини і громадянина захищаються судом”, для того, щоб забезпечувати повний і всебічний захист прав людини у судовому порядку необхідно, аби поняття “права людини” і “конституційні права людини” були визначені законом.

Системний аналіз Конституції України дає нам підстави стверджувати, що за всіма вжитими у Конституції поняттями стосовно прав людини мається на увазі саме конституційні права, тобто права, зафіксовані у Конституції, а не в окремих законах України чи інших нормативно-правових актах (наприклад указах Президента України чи постановах Кабінету Міністрів України, якими також встановлюються права на пільги, компенсації та гарантії для окремих категорій громадян).

Зрозуміло, що на всі права громадян, у тому числі і на ті, які встановлені поза Конституцією України, поширюється положення частини першої статті 55, оскільки згідно з частиною другою статті 124 Конституції України “юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі”.

в) На одинадцятому році незалежності Української держави, на шостому році дії нової Конституції України, за діяльності парламенту вже четвертого скликання варто було б законодавчо визначитися, що являє собою зупинення закону в часі (як і зупинення в часі іншого нормативно-правового акта, оскільки, відомо, наприклад, що Президент України неодноразово зупиняв дію своїх указів чи їх окремих положень на певний термін), що означають часто вживані у юридичній літературі поняття — “закон тимчасової дії”, “закон тривалої дії”, “закон постійної дії”, яким чином вони співвідносяться.

Відомий в Україні правознавець П.М.Рабінович вважає, що часову, або темпоральну, дію нормативно-правового акта в часі характеризують такі показники: а) момент набуття актом чинності (тобто початку його дії); б) напрям темпоральної дії нормативно-правового акта (тобто його дія стосовно фактів, що виникли вже після набуття ним чинності, — так званих нових фактів, а також тих, які виникли ще до цього, — так званих старих фактів, і тривають після набуття актом чинності); в) момент (і підстави та порядок) зупинення дії нормативно-правового акта; г) момент припинення (скасування) дії нормативно-правового акта.

¹ Конституція України... — С. 4, 7, 8, 17, 18.

Зупинення (призупинення) дії нормативно-правового акта в часі вчений визначає як тимчасове, неостаточне переривання його темпоральної дії, що зумовлюється певними обставинами і здійснюється у порядку, передбаченому законодавством¹.

Іншого визначення поняття зупинення (призупинення) дії нормативно-правового акта в юридичній літературі ми не знайшли, а повністю погодитись з ним не можемо, оскільки українське законодавство ні певних обставин, ні певного порядку зупинення (призупинення) дії нормативно-правового акта в часі не передбачає. Законодавець ось уже впродовж п'яти років застосовує поняття “зупинити дію таких-то актів”, “зупинити дію окремих положень таких-то актів”, не встановивши самого поняття.

Довідникова, енциклопедична юридична література України (як, до речі і Росії) не містить понять “закони постійні” і “закони тимчасові”. У Російській юридичній енциклопедії, щоправда зазначається, що “можна поділяти закони також за часом їх дії на постійні і тимчасові”². І оскільки як законодавче, так і довідникове визначення зазначених понять відсутнє, то юристи-теоретики і юристи-практики також не можуть дійти однозначного висновку в питанні чи можна “законами тимчасової дії” зупиняти “закони постійної дії” (ми абстрагуємося тут від правомірності поняття “зупиняти”). Йдеться, зокрема, про те, чи можна, приміром, законом про Державний бюджет України, який правники відносять до законів тимчасової дії, зупинити дію вже згаданого Закону “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, який, очевидно, можна віднести до законів постійної дії.

На нашу думку, відповіді на всі ці та подібні питання мав би дати закон України про закони чи закон України про нормативно-правові акти, прийняття якого Верховною Радою України непомірно затягується.

г) На наш погляд, значна кількість юристів, в тому числі й тих, яким близька тема захисту прав людини, не зовсім правильно застосовують положення частини першої статті 22 Конституції України “права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними”.

Загалом їх позицію щодо невичерпності прав, закріплених цією Конституцією, можна викласти коротко таким чином, що є й інші (поза Конституцією) права людини, які встановлюються законами, і вони також охоплюються поняттям конституційні права людини.

На нашу думку, у конституційне положення “не є вичерпними” закладено зовсім інший смисл.

Відомо, що в юридичній науці прийнято поділяти права людини на “покоління”. До прав “першого покоління” належать особисті (громадянські) і політичні права. Вони були закріплені вже в перших буржуазно-демократичних конституціях кінця XVIII століття. У національному праві першість у сфері закріплення особистих і політичних прав і свобод належить Великобританії, США, Франції. До прав “другого покоління” належать соціальні та економічні права. Їх закріплення набуло значного розповсюдження після хвилі так званих революційних потрясінь 1917 року на початку 20-х років XX століття. До них можна віднести і культурні (духовні) права. Певна заслуга у “популяризації” соціальних, економічних і культурних прав, багато з яких знайшли відображення у конституціях демократичних країн, належить колишньому СРСР, хоча закріплення широкого переліку цих прав у радянських конституціях мало фіктивний, демагогічний характер.

¹ Юридична енциклопедія. — Т. 2. — К., 1999. — С. 214—215.

² Российская юридическая энциклопедия... — С. 334.

І нарешті, до прав “третього покоління” належать права солідарності: екологічні права, право на мир, право меншин, право на володіння загальною спадщиною людства та інші. Вони заявили про себе у 70-х роках ХХ століття і поступово були зафіксовані у конституціях багатьох держав¹.

Ми вважаємо, що невичерпність означає відкритість переліку прав, проголошених у конституції, тобто перелік прав людини, зафіксованих у конституції держави, можна доповнити й іншими правами (якщо є така потреба), і після внесення змін до конституції ці права набудуть статусу конституційних. Стосовно Конституції України, то положення про невичерпність прав і свобод людини і громадянина треба розуміти так, що, коли, наприклад, Україна у недалекому майбутньому досягне небувалого розквіту, то цілком реально, що конституційний обов’язок кожного в Україні сплачувати податки (стаття 66 Конституції України) можна буде конституційним шляхом “перевести” у конституційне право кожного не сплачувати податки.

Варто зауважити, що західна доктрина традиційно протиставляє соціально-економічні права (права “другого покоління”) так званим класичним правам — особистим (громадянським) і політичним (права “першого покоління”). Класичні права визнаються абсолютними, природними і невідчужуваними, справді суб’єктивними правами, безумовно такими, що пов’язують державу і підлягають судовому захисту. У той же час соціальні права у власне юридичному сенсі не є правами, а становлять претензії на отримання від держави (за рахунок перерозподілу національного доходу) певних матеріальних благ, які гарантують “достатній рівень життя”. Права “другого покоління”, зазвичай, кваліфікуються як цільові, програмні, що зобов’язують державу на соціально орієнтовану діяльність, — це не суб’єктивні права, а об’єктивні обов’язки держави, виконання яких залежить від стану її економіки. Відповідно проголошені міжнародними конституційними актами соціально-економічні права не підлягають судовому захисту, а розглядаються як загальні установки на соціальну захищеність, які повинні бути конкретизовані у поточному законодавстві виходячи з фінансових можливостей держави².

Відмінності у “вазі” прав “першого покоління” і прав “другого покоління” впливають уже навіть з того, що вони зафіксовані в одночасно, але порізно прийнятих міжнародних актах та у різній “силі” вимогах цих актів щодо їх реалізації країнами-підписантами.

Так, частина друга статті 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966 рік) встановлює, що кожна держава-учасниця цього Пакту зобов’язується вжити відповідно до конституційних процедур і положень Пакту такі законодавчі або інші заходи, які можуть виявитися необхідними для здійснення прав, визнаних у Пакті.

А частина друга статті 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966 рік) встановлює, що кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов’язується в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб поступово забезпечити повне здійснення визнаних у Пакті прав усіма належними способами, включаючи вжиття законодавчих заходів.

Як бачимо, у другому пакті передбачається поступове його застосування. Комітет ООН дає цій статті таке тлумачення: “повне здійснення прав, що відносяться

¹ Российская юридическая энциклопедия... — С. 737—738.

² Варламова Н. Вступ до форуму “Конституційний статус соціально-економічних прав” / Конституционное право и Восточноевропейское обозрение. — М., 2000. — № 1 (30). — С. 144—145.

до... Пакту, може бути досягнуте поступово”, але “заходи, що вживаються... державами для досягнення цієї мети, повинні бути вжиті достатньо швидко після набрання чинності цим Пактом”¹.

Третє. У Конституції України поняття “пільга” зустрічається тричі: частина третя статті 24 встановлює, що “рівність прав жінки і чоловіка забезпечується... спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров’я жінок, встановленням пенсійних пільг; ...правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям. Частина третя статті 53 Конституції України встановлює, що “держава забезпечує... надання державних стипендій та пільг учням і студентам”.

Крім цього, частина друга статті 24 Конституції України проголошує, що “не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками”.

На наше переконання, право на пільги, привілеї, яке у другій половині ХХ століття широко надавалося нормативно-правовими актами у колишньому Радянському Союзі і в Україні окремим категоріям громадян та юридичних осіб, не може сприйматись як конституційне право людини і громадянина, а отже, зупинення дії тих чи інших нормативно-правових актів, в яких міститься те чи інше право на пільги, не можна загалом вважати порушенням конституційних прав людини і громадянина.

Наявність системи пільг, компенсацій і гарантій, передбачених окремими законодавчими актами України, за винятком тих, що прийняті у розвиток положень статей 16, 17, 46 Конституції України, на наше переконання, суперечить принципу рівності конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх рівності перед законом, закріпленому частиною першою статті 24 Конституції України.

Необхідно підкреслити, що ми погоджуємось із зазначеним у висновку кафедри конституційного і міжнародного права Національного університету внутрішніх справ положенням стосовно того, що між основними (конституційними) правами людини та пільгами, існує низка суттєвих відмінностей:

- основні права належать лише фізичним особам, а пільги надаються (у законодавчому порядку) не тільки фізичним, а й юридичним особам;
- основні (конституційні) права належать людині від природи, а пільги надаються державою;
- основні (конституційні) права мають постійний характер, тобто виникають з моменту народження людини і припиняються зі смертю, а пільги, зазвичай, є тимчасовими (хоча період їх існування може бути більш чи менш тривалим);
- основні (конституційні) права мають фундаментальний характер, вихідне значення для правового статусу особи, оскільки є юридичною передумовою виникнення та існування всіх інших прав і свобод, а пільги фундаментальності не мають;
- основні (конституційні) права визнаються за всіма громадянами і у рівному обсязі, а пільги за своєю суттю є виключенням з принципу рівноправності;
- основні (конституційні) права закріплюються у конституціях, а пільги, зазвичай, встановлюються поточним законодавством².

Зазначені відмінності дають підстави стверджувати, що положення частини третьої статті 22 Конституції України (“при прийнятті нових законів або внесенні змін до

¹ Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. — К., 1992. — С. 25.

² Архів Конституційного Суду України. — Справа № 1-15/2002.

чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих права і свобод”) стосується виключно конституційних (основних) прав і свобод людини і громадянина і не поширюється на пільги, передбачені чинним законодавством. Загалом питання щодо надання чи скасування пільг, визначення їх обсягу та тривалості існування є питаннями справедливості та доцільності і належать до компетенції відповідних органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Про пільги, компенсації і гарантії, зупинені статтею 58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, у Конституції України практично не йдеться.

Четверте. Разом з тим Конституційний Суд України вчинив абсолютно правильно, відкривши конституційне провадження у справі, що стало очевидним лише після тривалої, копіткої праці суддів Конституційного Суду України у судових засіданнях та всіх причетних до цієї справи працівників апарату. Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних звернень (подань) справедливо зробила висновок, що у конституційному поданні відсутнє правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності визнання статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, що відсутні підстави вважати, що прийняттям цих статей порушено вимоги статей 6, 19, 22 Конституції України.

І все-таки Конституційний Суд України вирішив визнати положення статті 58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” щодо зупинення дії положень законодавчих актів України у частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, та положення статті 60 цього Закону у частині зупинення дії окремих положень Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, визначених статтею 24 Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік”, такими що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Таке рішення Конституційний Суд України мотивував у такий спосіб. Оскільки частина третя статті 46 Конституції України проголошує, що “пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом”, то зупинення на 2001 рік пільг, компенсацій і гарантій, передбачених чинним законодавством, призвело до порушення конституційних прав значної кількості громадян України.

На час розгляду справи згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення” від 19 грудня 2001 року № 1706 мінімальний розмір пенсії, передбачений для обчислення трудових пенсій за віком, становив 43 гривні. Максимальний розмір пенсії згідно з частиною п’ятою статті 19 Закону України “Про пенсійне забезпечення” від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ не може перевищувати трьох, а для працівників, зайнятих на роботах, передбачених пунктом “а” статті 13 і статтею 14 цього Закону, — чотирьох мінімальних пенсій за віком. Отже, максимальний розмір пенсії за віком становив відповідно 129 і 172 гривні.

Згідно із Законом України “Про пенсійне забезпечення” за даними Пенсійного фонду України станом на 1 січня 2001 року пенсії за віком у розмірі від однієї до двох мінімальних пенсій (від 43 до 86 гривень) отримували майже 2,6 млн. громадян, у розмірі від двох до трьох мінімальних пенсій (від 86 до 129 гривень) — понад 6,1 млн. громадян)¹.

¹ Архів Конституційного Суду України. — Справа № 1-15/2002.

Частина четверта статті 43 Конституції України проголошує, що “кожен має право... на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом”. Відповідно до Закону України “Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2000 рік” від 1 червня 2000 року № 1766-III мінімальна заробітна плата з 1 липня 2000 року становила 118 гривень.

У той же час Закон України “Про затвердження прожиткового мінімуму на 2001 рік” від 22 березня 2001 року № 2330-III затвердив на 2001 рік прожитковий мінімум на одну особу з розрахунку на місяць у розмірі 311,3 гривні, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років — 276,48 гривні; дітей віком від 6 до 18 років — 345,66 гривні; працездатних осіб — 331,05 гривні; осіб, які втратили працездатність, — 248,77 гривні. Закон України “Про прожитковий мінімум” від 15 липня 1999 року № 966-XIV визначає прожитковий мінімум як вартісну величину достатнього для нормального функціонування організму людини, збереження її здоров’я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Враховавши зазначене, Конституційний Суд України підкреслив, що окремі із зупинених на 2001 рік пільг, компенсацій і гарантій, наприклад безкоштовний капітальний ремонт жилих приміщень; звільнення або зменшення плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо; безкоштовний проїзд усіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту та інше стосовно тих осіб, яким вони надані чинним законодавством, не є такими, оскільки, зважаючи на те, що їх пенсії і заробітні плати є значно нижчими від встановленого законом прожиткового мінімуму, ці пільги, компенсації, гарантії слугують певною мірою засобом вирівнювання становища окремих груп населення, способом соціальної допомоги, підтримки, додатком до основних джерел існування і спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48 Конституції України).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що зупинення пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, насамперед для тих категорій громадян, пенсії, заробітні плати яких (з урахуванням інших джерел доходів) є нижчими від визначених законом чи від прожиткового мінімуму, встановленого законом, порушує вимоги частини четвертої статті 43, частини третьої статті 46 та статті 48 Конституції України¹.

Таким чином, на нашу думку, для успішного забезпечення судового захисту прав людини і громадянина в Україні необхідно:

— чітко й однозначно визначитися у питаннях “права людини і громадянина” та “конституційні права людини і громадянина” (очевидно, що таке визначення має дати закон України);

— прийняти закон України про закони чи закон України про нормативно-правові акти, у якому, зокрема, дати й визначення поняття “зупинення” (“призупинення”) дії нормативно-правового акта в часі, а також понять “постійні закони”, “закони тимчасової дії” тощо;

— розібратися з наявною кількістю пільг, компенсацій і гарантій, визначитись, що з них, власне, є пільгами, а що способами соціальної допомоги і підтримки чи гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, функціонування відповідних органів;

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 13. — С. 141—148.

— суб'єктам права на конституційне подання (у тому числі й народним депутатам України) чи конституційне звернення стосовно забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина чітко дотримуватися вимог Закону України “Про Конституційний Суд України” до конституційного подання чи конституційного звернення, особливу увагу при цьому звертати на необхідність правового обґрунтування тверджень щодо порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ:
ПРАВОМІРНІ ТА НЕПРАВОМІРНІ ОБМЕЖЕННЯ**

Н.Кушакова,
головний спеціаліст
Конституційного Суду України

Розвиток національних інформаційних відносин обумовлює необхідність визначення нових цілей та завдань у створенні відповідного правового простору, і в першу чергу, необхідність окреслення законних меж та гарантій використання інформації в сучасному суспільстві.

Правовим актом найвищої юридичної сили в Україні є Конституція, тому пріоритет у визначенні обмежень щодо права на інформацію має частина третя статті 34 Конституції, згідно з якою вищезазначені обмеження поділяються на три категорії:

— покликані захищати суспільні інтереси (національна безпека, територіальна цілісність, громадська безпека, охорона порядку, запобігання злочинам, охорона здоров'я і моралі);

— покликані захищати інші права особи (захист репутації або прав інших осіб, збереження конфіденційної інформації);

— є необхідними для забезпечення авторитету і безсторонності суду.

Вони повністю співпадають з обмеженнями, викладеними у пункті 2 статті 10 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, яку Україна ратифікувала, і тим самим згідно зі статтею 9 Конституції визнала частиною свого внутрішнього законодавства викладені там правові норми, а також юрисдикцію Європейського Суду з прав людини з усіх питань щодо тлумачення і застосування Конвенції. Її норми та стандарти, враховуючи бажання України і надалі інтегрувати в Європейське Співтовариство, очевидно, мають стати орієнтиром щодо загальних принципів вирішення спорів у аналогічних ситуаціях.

Розглядаючи обмеження щодо використання інформації та її захисту в Україні, треба мати на увазі також закони України “Про інформацію” (від 2 жовтня 1992 року), “Про державну таємницю” (від 21 січня 1994 року), “Про захист інформації в автоматизованих системах” (від 5 липня 1994 року); Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та статті 12 Закону України “Про прокуратуру” (справа К.Г.Устименка) від 30 жовтня 1997 року; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права; Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року), Кримінально-процесуальний кодекс України (стаття 523 “Нерозголошення відомостей про особу, щодо якої здійснюються заходи безпеки”); постанову Кабінету Міністрів України “Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці” (від 9 серпня 1993 року); Положення про технічний захист інформації в Україні, затверджений Указом Президента України від 27 вересня 1999 року тощо¹. Так, Закон України “Про інформацію”

¹ Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні: Станом на 1 січня 2001 року / Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України. Відп. ред. С.П.Павлюк; Наук, ред. С.Е.Демський. — К.:Юрінком Інтер, 2001.

встановлює обмеження на свободу інформації, наводячи у статті 46 перелік тих відомостей, поширення та розголошення яких забороняється. Стаття 3 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” (від 16 листопада 1992 року) містить цілий перелік підстав, які обмежують право на інформацію. Згідно з цією статтею, наприклад, забороняється використання друкованих засобів масової інформації для втручання в особисте життя громадян, посягання на їх честь і гідність.

Конституційне обмеження права на інформацію міститься і в частині четвертій статті 32 Конституції, де “кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім’ї... а також право на відшкодування матеріальної шкоди, завданої... поширенням такої недостовірної інформації”.

На перший погляд здається, що право на інформацію конституційно поступається праву на захист репутації. Та це не так, адже згідно з частиною другою статті 32 (з урахуванням її частини четвертої — право на захист репутації) право на приватне життя також підлягає обмеженню в інтересах прав людини. А ці права включають право на свободу слова, думки та інформації.

“Обмеження цих прав” переважно розуміється як заборона на вислови чи поширення якоїсь інформації. Але частина друга статті 34 Конституції також містить право “вільно збирати, зберігати, використовувати... інформацію... на свій вибір”.

Хоча справи проти засобів масової інформації, як правило, виникають після опублікування чи поширення інформації, цивільна справа про дифамацію також може обмежувати права згідно з пунктом 2 статті 34, якщо вимагає спростування неправдивої інформації та/або відшкодування матеріальної і моральної шкоди за її поширення (відповідно до статті 7 “Захист честі, гідності та ділової репутації” та статті 440¹ “Відшкодування моральної (немайнової) шкоди” Цивільного кодексу УРСР).

У разі спростування редактор ЗМІ — відповідача зобов’язаний це виконати. Його право “на свій вибір” розмістити чи не розмістити це спростування стає вкрай обмеженим.

Вимогу матеріального відшкодування також може обмежити пункт 2 статті 34, оскільки поняття “право” не сумісне з накладанням санкцій за його здійснення. Санкції можуть вживатися лише як покарання за зловживання правами. Та чи всі види відшкодування можна вважати “санкціями”? Без сумніву, кримінальний штраф (а тим більше позбавлення волі) за наклеп чи образу є санкцією (стаття 125 “Наклеп”, стаття 126 “Образа”, статті 176³, 189, 189¹, які стосуються образи суддів, представників влади та працівників правоохоронних органів)¹. У той же час, стягнення плати за доведену в належному порядку матеріальну шкоду, заподіяну протиправними вчинками відповідача — хто б він не був, — навряд чи можна назвати санкціями.

Але коли йдеться про сплату пресою (чи журналістом) надмірних, ніяк не підтверджених доказами сум як компенсації за начебто заподіяну моральну шкоду, то це вже не справа відшкодування, а, справді, санкція (покарання), в результаті якої ЗМІ може припинити існування, а журналіст вдатися до самоцензури. Іншими словами, “санкції сьогодні — це обмеження майбутніх слів”².

У таких випадках право на свободу слова та інформації дійсно обмежене і справа переходить з цивільно-правової сфери в конституційну. Це означає, що суд мусить ви-

¹ Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 року із змінами та доповненнями станом на 18 січня 2001 року.

² Місьо М., Петрова Н. Українське законодавство і захист преси. Аналіз і рекомендації // Свобода слова і приватність. — № 1—2. — 2000. — С. 9.

рішувати в кожному окремому випадку, наскільки обмеження конституційно обґрунтоване.

Важливим моментом є й те, що викладені у статті 34 обмеження права на свободу слова і інформації можливі, а не обов'язкові (що також підкреслює Європейський Суд у справі Хендісайд; див. пункт 4 цієї роботи). Наведені в статті 34 підстави можливого обмеження свідчать, що воно може виправдовуватись лише надзвичайно важливими суспільними чи державними інтересами.

Право на інформацію само по собі не може бути достатньою підставою для обмеження права на приватність чи репутацію (тобто лише тому, що хтось хоче щось знати). Але коли ця інформація необхідна іншим особам для здійснення ними своїх прав, обмеження можна вважати виправданими за умови, що ті права є одного рівня в ієрархії з правом на репутацію і приватність.

Конкретні приклади інформації, яку суспільство має право знати і поширення якої не може зазнавати обмежень, можна знайти у рішеннях Європейського Суду. Узагальнюючі фактори для вирішення питання, коли права інших людей на інформацію ("суспільний інтерес") можуть обмежувати права окремих осіб (позивачів) на приватне життя і репутацію, можна зазначити, що суспільний інтерес включає¹:

- запобігання чи розкриття злочинів або серйозних правопорушень;
- захист здоров'я населення і громадської безпеки;
- інформацію, що може запобігти введенню в оману публіки висловами або діями окремих осіб чи організацій.

У таких справах треба розділити права позивачів по категоріях. Так, предметом справи про захист приватного життя є поширення конфіденційної, але правдивої інформації.

Натомість, предметом справи з дифамації є поширення недостовірної (неправдивої) інформації. В даному контексті виникає справедливе запитання: чи мають люди знати недостовірну інформацію про особу? Якщо пам'ятати, що неспроможність довести "щось" в судовому порядку не завжди означає, що це "щось" неправда, то відповідь на це запитання мусить бути ствердною. Як відомо з історії, сумлінно подана "недостовірна" інформація може прокласти шлях до достовірної.

Для захисту права на власну думку Пленум Верховного Суду України закріпив принцип, що "критична оцінка певних фактів, недоліків, що мали місце, не може бути підставою для відшкодування моральної шкоди"². Подібний принцип закладено і у статті 134 Кримінального кодексу України, яка передбачає покарання посадових осіб, які переслідують громадян за критику.

Загалом обмеження свободи слова, думки та інформації має бути виправданим у кожному конкретному випадку і лише з підстав, викладених у пункті 3 статті 34 Конституції України. При вирішенні питання, чи є обмеження виправданим, суди мають розглядати такі фактори:

- чи становить задоволення вимог позивача (або держави) обмеження прав, гарантованих частинами першою, другою статті 34;
- чи має обмеження легітимну ціль, тобто чи воно, дійсно, спрямоване на захист цієї цілі;
- чи передбачене обмеження законом;

¹ Місьо М., Петрова Н. Українське законодавство і захист преси. Аналіз і рекомендації // Свобода слова і приватність. — № 1—2. — 2000. — С. 15.

² Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995 року № 4 (п. 11).

— чи необхідне обмеження в демократичному суспільстві.

На жаль, аналіз судової практики в Україні¹ дає підстави стверджувати, що у правозастосуванні при розгляді інформаційних спорів мають місце суттєві помилки, які призводять до необґрунтованого обмеження свободи слова та інформації.

Крім того, П.Рабінович та І.Панкевич вважають, що законодавство України й інші юридичні акти ненормативного характеру, якими регулюються питання свободи інформації, “є станом на сьогодні дещо суперечливими”². Так, досі є чинною постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 вересня 1990 року, яка фактично обмежує право журналістів збирати свідчення про публічних політиків, що, до речі, суперечить чинній Конституції України. Недоліком українського законодавства є й те, що законодавець не встановив якихось сталих критеріїв оцінки ступеня моральних страждань та ступеня приниження ділової репутації. Це призводить до того, що як сторонами у справі, так і судом досить довільно визначаються суми відшкодування моральних збитків.

У цілому аналіз судової практики в Україні свідчить, що існує певний конфлікт конституційних прав: між правом на свободу думки і слова, правом на вільне вираження своїх поглядів і переконань (частина перша статті 34 Конституції України), з одного боку, та правом на повагу до людської гідності (частина перша статті 28 Конституції України), конституційними гарантіями невтручання в особисте і сімейне життя (частина перша статті 32 Конституції України), конституційною заборобою на операції з конфіденційною інформацією про особу (частина друга статті 32 Конституції України), судовим захистом права на спростування недостовірної інформації про особу (частина четверта статті 32 Конституції України), з другого боку.

У своїй доповіді на конференції “Судова практика у справах за позовами до ЗМІ” С.Шевчук робить логічний висновок: “У будь-якому суспільстві рано чи пізно інтереси вільного обігу інформації вступають у конфлікт з інтересами приватної особи, спрямованими на захист автономії особи в суспільстві. Можна погодитися, що головним обов’язком та видом діяльності преси у демократичному суспільстві є інформування населення. Але конституційні права, які створюють своєрідне “укриття” людини від суспільства, можуть бути порушені такою інформаційною діяльністю. На жаль, цей конфлікт ще не є вирішеним остаточно, але певний прогрес вже існує”³.

На жаль, чинне законодавство не враховує належним чином виключну важливість свободи засобів масової інформації у демократичному суспільстві, а “пануюча вищезазначена утилітаристсько-позитивістська модель розуміння конституційних прав не дозволяє захищати свободу слова безпосередньо на основі Конституції України”⁴. Це призвело до того, що нині виникла нагальна необхідність захисту національних засобів масової інформації від самоцензури, тобто реальна ситуація із свободою слова така, що сприяє уникненню різких та спірних суджень про ту або іншу посадову особу в державі.

¹ Місьо М., Петрова Н. Українське законодавство і захист преси. Аналіз і рекомендації // Свобода слова і приватність. — № 1—2. — 2000. — С. 24.

² Рабінович П.М. Панкевич І.М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти). — Львів: Астрон, 2001. — С. 89—90.

³ Шевчук С. Положення Конституції України стосовно поваги гідності, свободи думки і слова та вільного вираження поглядів і переконань особи, невтручання в особисте та сімейне життя особи, захисту від поширення недостовірної інформації про особу // Судова практика у справах за позовами до ЗМІ : Матеріали науково-практичної конференції, 13—14 травня 1999 року.

⁴ Там само.

Конституція України проголошує людину, її честь і гідність найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3 Конституції України), закріплює конституційні права, що захищають особу від суспільства, автономію індивіда. Людина, за словами Д.Мілля, є сувереном над собою, над своїми вчинками та діями й несе за них персональну відповідальність. Тому не можуть проводитись операції з інформацією про особу без її згоди, якщо це завдає шкоди її інтересам, принижує її честь і гідність.

З огляду на це дуже важливо встановити в українському законодавстві юридичну відповідальність за дифамацію в засобах масової інформації, тобто за розголошення не тільки неправдивих відомостей про особу, а й тих, які відповідають дійсності, але принижують її честь і гідність. Причому відповідальність за завдання моральної шкоди повинна наступати не тільки за фактом розголошення конфіденційних даних про особу, а й за дані, отримані з відкритого джерела. Як зазначив Конституційний Суд ФРН у справі Лебаха, “кожен має право самостійно визначати, як і до яких меж інші особи можуть зробити надбанням громадськості дані з власної біографії”.

Важко не погодитися з думкою, що на практиці в Україні існує необхідність захисту конституційного права людини на інформацію не тільки на підставі законів, а також і від законів, що його порушують. Але ще більш загрозливою здається офіційна орієнтація України на “інформаційну безпеку” та “інформаційний суверенітет”, про що свідчать недавні слухання у Верховній Раді, “круглі столи” (наприклад “Інформаційна безпека: сутність та проблеми”, проведений Комісією з питань інформаційної безпеки разом із інститутом стратегічних досліджень у червні 1998 року)¹, знову згаданий відповідний законопроект “Про інформаційну безпеку і інформаційний суверенітет України” та інші насторожуючі ознаки. До чого це призведе? В будь-якому разі, це вочевидь не сприятиме розвитку демократії та захисту конституційних прав людини в Україні.

¹ Інформаційна безпека України: сутність та проблеми : Матеріали “круглого столу” // Стратегічна панорама. — 1998. — № 3—4. — С. 168—197

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ
ПРАВОПОЛОЖЕНЬ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ
ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ *

С.Ківалов,

Голова Вищої ради юстиції, народний депутат України,
доктор юридичних наук, професор

Вища рада юстиції — конституційний незалежний орган, який не належить до жодної з гілок державної влади згідно зі статтею 6 Конституції України. Вона забезпечує діяльність з формування висококваліфікованого суддівського корпусу та прийняття рішень про порушення суддями та прокурорами вимог щодо несумісності та їх дисциплінарної відповідальності. Функціонально ж цей орган пов'язаний з усіма гілками влади.

Положення Ради та її діяльність сьогодні ускладнюються тим, що в Україні поділ влади конституційно визначений більш ортодоксально порівняно з класичною теорією. Відомо, що Ш.Монтеск'є вважав неможливим на практиці уникнути “перетину” компетенцій влади. У нас нормативна конструкція не допускає додатковості, субсидіарності влади, як це зроблено, наприклад, у Конституції Республіки Казахстан, де зазначено, що принцип поділу влади включає їх “взаємозв'язок”. Ускладнення, які практично виникають в політико-правовому просторі подій та взаємозв'язку влади, не можуть не відбиватися на діяльності Вищої ради юстиції.

Тому внутрішньоорганізаційні колізії та неоднозначні уявлення про повноваження Ради, наслідки її рішень, статусу, який охоплює не тільки особисті, а й суспільні інтереси, мають бути подолані тільки законодавчим шляхом або шляхом офіційного тлумачення Конституційним Судом України, котрий в такому разі, як правильно зазначив постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України А.Селіванов, фактично продовжує (законодавчу — С.К.) “функцію Верховної Ради України по забезпеченню правопорядку в країні”¹.

Отже, статтею 128 Конституції України Президенту України надано право на перше призначення на посаду професійного судді, а Верховній Раді України — на обрання всіх інших суддів безстроково. Частиною четвертою статті 126 Основного Закону передбачено, що суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив. Водночас Конституцією України встановлений особливий порядок призначення професійних суддів на посади і звільнення їх з посад. Він передбачає, що для прийняття відповідного акта стосовно судді Президентом України або Верховною Радою України необхідно, щоб Вища рада юстиції, згідно з пунктом 1 частини першої статті 131

* Продовжуємо друкувати матеріали науково-практичної конференції “Актуальні проблеми конституційної юрисдикції: сучасність та перспективи розвитку”, присвяченої 5-й річниці Конституційного Суду України, яка відбулася 18—19 жовтня 2001 року.

¹ Право України — 1999. — № 10. — С. 37

Конституції України “Про Вищу раду юстиції” внесла подання про призначення судді на посаду або звільнення судді з посади. Повноваження Вищої ради юстиції щодо внесення таких подань конкретизовані у статтях 3, 29, 31, 37 Закону України “Про Вищу раду юстиції”.

Разом з тим у статті 27 цього Закону йдеться про розрізнення двох видів актів щодо предмета розгляду (не враховуючи процедурних): рішення та подання. Стосовно призначення суддів на посаду або їх звільнення з посади, Рада приймає подання — рекомендаційний акт, адресований органу, який має повноваження приймати відповідне рішення.

Деякі судді не погоджуються з наказами Президента про звільнення їх з посади, використовуючи конституційне право, відповідно до статті 55 Конституції України, звертаються до судів загальної юрисдикції зі скаргою на рішення Вищої ради юстиції, не беручи до уваги, що суб’єктом прийняття рішення з відповідними правовими наслідками є не Вища рада юстиції, а Президент України або Верховна Рада України. Прийняття судами загальної юрисдикції до виконання подібних справ свідчить про неоднозначне тлумачення термінів “подання” та “рішення” судами і Вищою радою юстиції, що є достатньою підставою для визнання необхідності офіційного тлумачення.

Водночас виникає проблема законності, відповідно до Конституції України, актів Президента України про звільнення судді з посади.

Президент України є главою держави, але на нього не поширюється дія статті 14 Закону України “Про Конституційний Суд України”, де визначені межі повноважень Суду. Акти Президента як предмет рішень з урахуванням меж повноважень Суду висвітлені в пункті 1 статті 13 Закону України “Про Конституційний Суд України”. Тому законність актів Президента України щодо звільнення суддів з посад визначаються не судами загальної юрисдикції, а Конституційним Судом України за поданням суб’єктів, зазначених у статті 40 Закону України “Про Конституційний Суд України”. Очевидно, законодавець передбачив можливість преюдиціального (до розгляду Конституційним Судом України) і попереднього розгляду справи, зазначеного статтею 40 Закону України “Про Конституційний Суд України”, суб’єктами (Президентом України, народними депутатами України, Верховним Судом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Верховною Радою Республіки Крим) перед їх зверненням до Конституційного Суду України.

У діяльності Ради виникають не тільки юрисдикційні, й внутрішні організаційні колізії. Звичайно, ці колізії повинні долатися організаційними нормами, Регламентами, положеннями самої Ради. Ряд подібних норм внесено до Закону України “Про Вищу раду юстиції”. При регламентному регулюванні вони обмежують організаційно-регулятивні можливості Ради, а недосконалість деяких нормативних установ Закону, що регулюють внутрішньоорганізаційні відносини, обумовлюють необхідність офіційних тлумачень цих норм. Так, частина 2 статті 22 Закону України “Про Вищу раду юстиції” встановлює, що вибори заступника Голови Вищої ради юстиції проводяться відповідно до порядку, обумовленого в статті 22 чинного Закону.

Тут виникає проблема, пов’язана з тим, що зазначена норма, відповідно до способу викладу, співвідноситься зі статтею нормативного акта як відправна за формою, тобто, не даючи повної уяви про норми права, відсилає до іншої статті цього ж нормативного акта. Буквальне значення норми відображено в частині 2 статті 22 Закону України із вказівками на аналогічність порядку обрання Голови та заступника Голови Ради.

Порядок обрання Голови Ради, викладений у статті 20 Закону України “Про Вищу раду юстиції”, поєднує своїм нормативним змістом дві різні категорії: строк перебування на посаді та порядок обрання посадової особи.

Юридичне співвідношення цих термінів та обґрунтованість включення категорії “строк перебування на посаді” як елемента, що становить поняття “порядок обрання”, базується на використанні систематичного тлумачення статей 1, 2, 8, 9, 10, 11, 12, 13 Закону України “Про Вищу раду юстиції” та співвідношенні їх нормативного змісту з належним тлумаченням норм, зазначених у статтях 20, 22 цього ж Закону. Подібний підхід дозволяє дійти висновку, що законодавець до загального правила відносить строк повноважень органу, його членів до правової категорії “статус” (стаття 1 Закону України “Про Вищу раду юстиції”), порядок діяльності Вищої ради юстиції регулюється нормами, які не передбачають строків перебування членів Ради на своїх посадах. Аналіз статей 8—13 Закону дозволяє дійти однозначного висновку про збіг змісту, що міститься в цих нормах, з їх буквального змістом, тобто дозволяє застосувати буквально тлумачення.

Застосування буквального тлумачення норм права дає змогу зрозуміти, що під терміном “порядок” законодавець розуміє процедуру висунення кандидатів у члени Вищої ради юстиції, процедуру голосування, принципи визначення результатів голосування, способи оформлення призначення членів Ради на посади за підсумками голосування.

Текстуальний аналіз статті 20 Закону (“Голова Вищої ради юстиції”) дає підстави вважати, що законодавець в такому разі пішов шляхом включення до однієї статті нормативного акта деяких правових норм, які регулюють строк повноважень Голови Ради і можливість його переобрання, обмежень на зайняття цієї посади щодо членів Вищої ради юстиції і порядок (процедуру) проведення голосування та визначення його результатів. Крім того, граматичне тлумачення дозволяє говорити про “неперехрещення” понять “строк перебування на посаді” та “строк обрання”, про непоглинання першого другим. Не зважаючи на це, треба зазначити недосконалість Закону (частина 2 статті 22), яку неможливо подолати внутрішньоорганізаційним регулюванням, а тільки в законодавчому порядку або шляхом офіційного тлумачення.

Наведені ситуації є лише прикладами, що підтверджують гостру необхідність в офіційному тлумаченні нормативно-правових актів, що регулюють діяльність та юридичні наслідки дій (актів) Вищої ради юстиції, особливо сьогодні, коли Рада розробляє, відповідно до статті 2 Закону України “Про Вищу раду юстиції”, Регламент своєї роботи та вживає ряд заходів щодо виконання постанови Верховної Ради України від 5 липня 2001 року, прийнятої за підсумками парламентських слухань у справі щодо боротьби з корупцією.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД І ПОЛІТИКА (АСПЕКТ ПРОБЛЕМИ)

Є. Чемневскі,

суддя Конституційного Трибуналу
Республіки Польща

Від початку ХХІ століття конституційні суди є складовою канонічної системи європейських держав. У країнах, що пережили трагедію тоталітаризму, конституційні суди набули особливого статусу невід'ємного елемента структури державного апарату. Джерелом загальної популярності конституційних судів стало переконання, що вони є ефективним інструментом захисту основних цінностей, які визначають форму відносин між громадянином і державою.

Досвід, набутий за часів “червоного”, “коричневого” або “чорного” тоталітаризму, показує, що правові норми, які застосовуються до людини, не можуть бути відокремлені від системи цінностей і принципів, на яких ґрунтується європейська цивілізація. Реалізація права і система правових гарантій є ефективними засобами захисту цих цінностей.

Конституційні суди набувають ще більшої ваги з огляду на той факт, що багатьом сучасним суспільствам властива занижена оцінка політики. Політика часто сприймається людьми як сфера незрозумілих дій, вигідних лише учасникам “ґри”. Поняття політики як раціональної діяльності в загальних інтересах розглядається як ідеал, якому суперечить практика. Юридична дія закону сприймається як більша реалія, не така заангажована, як це має місце у випадку політики.

Попри той факт, що негативне сприйняття суспільством політичних структур і способу їхніх дій не завжди має обґрунтовані підстави, це підштовхує конституційні суди на дуже небезпечний шлях ухвалення рішень у тих сферах громадського життя, де судові рішення мають обмежену вагу або лише створюють видимість розв'язання проблеми.

Першопричиною такої небезпеки є подвійний характер багатьох сучасних конституцій. Конституції містять сукупність норм, які визначають межі влади держави і структури та механізм функціонування державного апарату. У широкому розумінні ці норми за своєю природою більш схожі на гарантії. Вони визначають державі сфери і форми впливу на поведінку громадян, гарантують громадянам свободу і повагу до їх прав. У цих сферах конституційні суди можуть бути ефективними як стражі закону. Виявлення суперечностей між конституційними нормами і положеннями нижчого рівня відповідає характеру і потенціалу конституційних судів.

Проте, окрім норм-гарантій, у багатьох конституціях з'являються такі норми, які ми називаємо програмними, такими, що визначають цілі та завдання держави. У Польщі робилися спроби задовольнити очікування суспільної думки за допомогою таких положень, оскільки громадськість надавала великого значення прийняттю Конституції, сподіваючись, що за її допомогою будуть вирішені найважливіші соціальні проблеми. Опитування громадської думки показали, що понад 80 відсотків поляків вважали найбільш важливим питанням Конституції гарантію права на працю. Природно, що право на працю не є об'єктивним правом у будь-якій системі, особливо у вільній ринковій економіці. Польська Конституція 1997 року, на відміну від соціалістичних конституцій, не містить положення про право на працю. Натомість вона зо-

бов'язує органи державної влади забезпечити (засобами їх політики) повну, ефективну зайнятість (ст. 65, п. 5). Щодо права на житло — було застосоване аналогічне рішення, яке зобов'язує владу проводити політику, спрямовану на задоволення потреб населення у житлі (ст. 75, п. 1). Такий самий підхід застосовано щодо права громадян жити у здоровому довкіллі — шляхом покладання відповідальності на органи державної влади за реалізацію політики, яка гарантувала б екологічну безпеку сучасному і майбутнім поколінням (ст. 74, п. 1).

Яка роль має бути відведена Конституційному Суду в гарантуванні цих конституційних норм?

Майже кожен закон, що регулює економіку, може бути оцінений з точки зору його користі для повної, ефективної зайнятості або його впливу на екологічну безпеку сучасного і майбутніх поколінь.

Але чи зможе Конституційний Суд дати належну оцінку щодо цього питання? Чи дозволяє рівень знань суддів Конституційного Суду уповноважити їх на розв'язання таких проблем? І, головне, належному вирішенню таких дилем краще слугуватиме принцип незалежності суддів чи, що вірогідніше, принцип строку повноважень і підзвітності членів парламенту перед електоратом і уряду — перед парламентом?

Я навів приклади конституційних положень, які широко відкривають двері конституційним судам до сфери політики. Але незалежно від способу формування положень цієї категорії, вони завжди супроводжуватимуться небезпекою втягнення конституційних судів у вирішення питань соціальної або економічної політики, а не проблем правового порядку.

Польський Конституційний Суд, принаймні до цього часу, добре усвідомлював цю небезпеку. Ми переконані, що певне обмеження Суду в процесі виконання ним своїх обов'язків сприятиме зміцненню його авторитету в суспільстві і стане на перешкоді перетворенню його на об'єкт будь-яких політичних суперечок.

**ЗВЕРНЕННЯ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ
БЕЗПОСЕРЕДНЬО ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ**

Я.Мазак,

Голова Конституційного Суду Словацької Республіки,

Е.Барань,

заступник Голови

Конституційного Суду Словацької Республіки

I

Конституційний Суд Словацької Республіки створено в 1993 році, через кілька тижнів після 1 січня 1993 року, коли Словацька Республіка здобула незалежність. З самого початку його існування було зрозуміло, що фізичні та юридичні особи повинні мати можливість прямого звернення до Конституційного Суду, щоб, виконавши певні умови, суб'єкти приватного права могли вимагати захисту своїх прав, втілених у Конституції Словацької Республіки і міжнародних правових актах.

Одна з важливих причин забезпечення фізичним та юридичним особам можливості звернення до Суду полягала у тому, що в даному випадку захист від порушення основних прав і свобод інший орган влади, тобто суд загальної юрисдикції, не міг забезпечити. Це впливало з принципу, що кожен, виступаючи проти порушення його основних прав і свобод, може вимагати судового захисту. Ієрархія стосунків між Конституційним Судом і судами загальної юрисдикції впливає з принципу субсидіарності, який означає, що Конституційний Суд компетентний у справі, на яку не поширюється компетенція суду загальної юрисдикції.

Конституційний Суд забезпечує захист від порушення прав і свобод людини, зокрема, у двох типах проваджень.

Автори Конституції і Закону про Конституційний Суд виходили з того, що люди звертатимуться до Конституційного Суду, в основному, з конституційними скаргами на підставі статті 127 Конституції. Правовою нормою передбачалася можливість подання конституційної скарги лише у разі, якщо заперечувалося порушення основного права або свободи, спричиненого законним рішенням органів державної влади або територіального самоврядування. Конституційна скарга могла бути подана тільки протягом двомісячного превентивного строку. Конституційний Суд був зобов'язаний скасувати оскаржуване рішення, якщо доходив висновку, що таке рішення порушує певні основні права або свободи. У цьому вбачалися витоки ефективності конституційної скарги як інструмента захисту основних прав і свобод.

Практика не підтвердила очікувань законодавця і протягом 1993—2001 років Конституційний Суд врегулював лише 362 конституційні скарги.

Головна увага була зосереджена на провадженнях за клопотаннями, поданими фізичною чи юридичною особою. Підґрунтям стало прецедентне право Конституційного Суду і Закон про Конституційний Суд на підставі статті 130 розділу 3 Конституції, де зазначено: "Конституційний Суд може відкривати провадження за клопотанням, поданим фізичною або юридичною особою, яка заявляє про порушення її прав". На підставі цієї статті Конституції та інших трьох положень, §§ 22, 23а, 31а розділу 1 За-

кону про Конституційний Суд Конституційний Суд проводив судові розгляди у справах за зверненнями фізичних та юридичних осіб, в яких останні протестували проти порушення тих основних прав і свобод, захисту яких вони не одержали від суду загальної юрисдикції або щодо яких не мали змоги скористатися жодними іншими ефективними засобами правового захисту. Широка відкритість проваджень у справах за клопотаннями дозволила Конституційному Суду виявляти факти порушення основних прав і свобод. Без цієї можливості, ймовірно, значна кількість вищезгаданих порушень залишилася б без висновків Суду. Мала місце проблема ефективності клопотання, поданого для відкриття провадження як засобу захисту основних прав і свобод. Проблема полягала у тому, що в ході провадження за клопотанням Конституційний Суд міг лише встановити, хто і яким актом припустив порушення та які саме основні права заявника було порушено. Багаторазова заява про порушення сама по собі є задовільним засобом правового захисту. З цієї причини Європейський Суд з прав людини, який не приймає клопотання фізичних та юридичних осіб для відкриття провадження, оскільки існують ефективні засоби правового захисту згідно із законами, що діють всередині країни, приймає звернення громадян Словачької Республіки, не вимагаючи від них попереднього подання клопотання.

Протягом 1993—2001 років Конституційний Суд ухвалив рішення за 1947 клопотаннями, що доводить ефективність простої заяви про порушення основних прав або свобод громадян.

II

23 лютого 2001 року Національна Рада Словачької Республіки прийняла Закон № 90/2001 Coll., який вносить поправки до Конституції Словачької Республіки і істотно змінює порядок прямого звернення громадян та юридичних осіб — суб'єктів приватного права до Конституційного Суду. Колишні клопотання і конституційні скарги були скасовані і замінені “новою” конституційною скаргою, яка широко охоплює колишні клопотання, забезпечуючи ефективність рішень за колишніми конституційними скаргами. Одночасно був посилений принцип субсидіарності. Думаю, що докладний аналіз на конференції з судової практики дасть більше інформації, ніж гіпотетична оцінка “нової” конституційної скарги, ще не апробованої на практиці.

III

Нова конституційна скарга:

посилить захист основних прав і свобод за рахунок розширення можливості прямого доступу фізичних та юридичних осіб до цього захисту;

дозволить Конституційному Суду приймати рішення шляхом винесення вердиктів, здатних всебічно врегулювати ситуацію, за якої були припущені порушення основних прав і свобод. Тому конституційна скарга може стати ефективним внутрішнім інструментом захисту основних прав і свобод, застосування якого очевидно впливатиме на можливі провадження в Європейському Суді з прав людини;

містить визнані міжнародні норми захисту основних прав і свобод.

IV

Навіть після внесення поправок до Конституції Суд розпочинатиме провадження тільки після подання клопотання про відкриття провадження. Загалом, передумови

подання нової конституційної скарги є такими самими, що діяли до внесення змін до Конституції. До клопотання, яке подається до Суду, має бути додане доручення для адвоката на представництво в Конституційному Суді в ході провадження.

Підставою для подання конституційної скарги є протест проти порушення:

чийхось власних основних прав і свобод;

чийхось власних основних прав і свобод, що впливають з міжнародних правових актів, ратифікованих Словацькою Республікою і оприлюднених як такі, що встановлені законом.

Метою заявника має бути протест проти порушення його власних основних прав і свобод. З цієї причини, очевидно, застосовуватимуться результати чинного прецедентного права, яке оперує поняттям “чийсь власні права”, до клопотання про відкриття провадження, поданого фізичною чи юридичною особою. Якщо заявник протестує проти порушення не його власних прав, а прав іншої особи, він не матиме процесуальної правомочності ініціювати провадження. Конституційний Суд відхилить таку скаргу вже на етапі попереднього слухання.

У конституційній скарзі заявник повинен заявити і довести, що захист прав не підпадає під юрисдикцію будь-якого іншого словацького суду. Іншим судом може бути будь-який суд системи загального судочинства. Ця передумова щодо суті справи має розглядатися у контексті постійного принципу субсидіарності повноважень Конституційного Суду. З одного боку, з цього принципу випливає, що захист конституційності у межах статті 127 Конституції забезпечується іншими судами, тобто судами загальної юрисдикції. З другого — він акцентує, що Конституційний Суд забезпечує захист тільки у разі неуспіху звернення до спеціальних механізмів конституційного захисту на рівні системи загального судочинства чи аналогічному функціональному рівні.

Тут виникає серйозна проблема, пов'язана з новою конституційною скаргою, яка має бути врегульована тільки діяльністю Конституційного Суду щодо прийняття рішень.

Залишається відкритим питання, чи буде нова конституційна скарга припустимою, якщо заявник не вичерпав ні звичайних, ні екстраординарних засобів судового захисту або інших засобів правового захисту, які, зазвичай, передбачаються процесуальними або спеціальними законами, наприклад Законом про прокуратуру. Як свідчить практика, ці засоби також можуть ефективно захищати основні права і свободи громадян і права юридичних осіб перед провадженням у Конституційному Суді.

З огляду на це, концепція засобів судового захисту або захисту прав заявника повинна містити можливість захисту або відновлення прав заявників у інших процесуальних діях на таких трьох рівнях:

а) засоби судового, правового захисту, включаючи екстраординарні, якщо предметом конституційної скарги є порушення прав і свобод, спричинених рішенням;

б) скарги на підставі загальних норм або відповідно до спеціальних норм, що регулюють скарги у зв'язку з бездіяльністю або діяльністю органів державної влади;

в) протести проти заходів, вжитих органами державної влади, які не є ні засобами судового, правового захисту, ні скаргами, у разі, якщо вони прямо дозволені спеціальним законом як і процесуальний інструмент ректифікації.

Якщо заявник застосовує будь-які із згаданих інструментів для захисту своїх прав і свобод і соціальна (юридична) практика підтверджує, що він є ефективним, в такому разі, очевидно, було б правильним наполягати на тому, щоб заявник довів, що він використав такі засоби захисту або не використав їх з причин, пов'язаних з діяльніс-

тю певного органу державної влади. В інших випадках подання конституційної скарги не дозволятиметься.

Хочу наголосити, що основний захист конституційності забезпечується не лише судами загальної юрисдикції, а й, поза сумнівом, іншими органами державної влади, якщо це віднесено до їх завдань і повноважень. Наведу приклад: рішення, ухвалені органами земельного реєстру компетентного місцевого відділення, часто є рішеннями щодо майнових прав (як правило, шляхом визначення меж).

V

Якщо Конституційний Суд діє за скаргою, рішення (постанова) може містити кілька вердиктів, які забезпечують захист фізичної чи юридичної особи у провадженні за конституційною скаргою. Можливості вердиктів різні, і ми особливо підкреслюємо, стосовно Європейського Суду з прав людини, припустимість визнання відповідного грошового задоволення.

1. Якщо Конституційний Суд визнає, що законне рішення, захід або інша дія порушує права і свободи, таке рішення, захід або інше втручання буде скасоване. Після скасування такого рішення або заходу, здійсненого під час процесуальних дій, Конституційний Суд може повернути цю справу для подальшого провадження. Конституційний Суд виносить таке рішення, якщо необхідно замінити рішення або захід, що скасовується, рішенням (або заходом), яке відповідає Конституції. У такій справі особливої ваги набуває правовий висновок Конституційного Суду, який є обов'язковим для виконання органом державної влади.

2. Конституційний Суд виносить вердикт щодо обов'язкового слухання справи, якщо порушення прав і свобод стало наслідком бездіяльності органу державної влади. Такий вердикт буде винесений, зокрема, у разі виявлення невинуватених затримок у розгляді справи певним судом, податковою адміністрацією, земельним реєстром або іншим аналогічним органом влади.

3. Рішення, що забороняє подальше порушення прав і свобод, може бути винесене разом із рішенням, яким визнається їх порушення, але це також може бути окреме рішення. Найбільш ймовірно, що Конституційний Суд поєднуватиме оголошення про порушення прав і свобод з рішенням про недопущення подальшого їх порушення.

4. Конституційний Суд може також постановити, що орган влади, який порушив права чи свободи, зобов'язаний відновити умови, що існували до того, як було припущено порушення. Таке рішення буде відповідним, якщо визнані порушення прав і свобод мали місце внаслідок фактичного заходу або іншого втручання органів державної влади. У такому разі Конституційний Суд може досягти відновлення умов, що існували безпосередньо перед порушенням конституційності, директивними методами.

5. Основною процесуальною передумовою, яка дозволяла б визначити адекватне відшкодування, має бути заява про порушення основних прав або свобод. Заявник, який вимагає відшкодування, в ході провадження за конституційною скаргою має зазначити суму, обґрунтувати підстави такої вимоги і пояснити, чому він вва-

жає недостатніми інші типи рішень (інший захист). Вимога відшкодування органом державної влади, проти якого спрямована конституційна скарга, буде задоволена за умови виконання певних конституційних передумов. Відповідне фінансове задоволення не повинне сприйматися як компенсація або джерело необґрунтованого збагачення. Воно означає грошове відшкодування завданої немайнової шкоди, що має, здебільшого, спокутний характер. Сума фінансового задоволення не має відношення до компенсації за збитки або аналогічних вимог відповідно до приватного права.

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

ВІД “ПРАВЕДНОГО АВТОНОМІЗМУ” ДО ВИНИКНЕННЯ ІДЕЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ (МЕЖА ХІХ–ХХ СТОЛІТЬ)

О.Мироненко,

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

(Продовження)

Практичними результатами радянських “доктринальних конституцій” стала низка Актів, які справили величезний вплив і на подальший розвиток радянського конституціоналізму в Україні взагалі, і на формування доктрин захисту конституції зокрема. Окрім “типової” Конституції РСФРР 1918 року, про яку йтиметься окремо, найбільше значення в цьому аспекті мали перші радянські декрети про суд (24 листопада 1917 року, 7 березня 1918 року, 23 липня 1918 року). Вони започаткували нові тенденції і принципи судового права після призупинення функціонування мирових та скасування окружних судів, судових палат, Сенату та всіх інших колишніх судових інституцій, прокурорського нагляду, присяжної і приватної адвокатури, посад судових слідчих тощо. Всі функції “обраних народом” старих судових установ передавались “обраним трудящими з трудящих” робітничим і селянським ревтрибуналам, які діяли у складі головуючого і шести народних засідателів на підставі революційної правосвідомості, революційної совісті та радянських декретів.

Об’єктивно судовий контроль за відповідністю царських законів актам нової влади започатковувався на радянських територіях України вже у грудні 1917 року на підставі Декрету про суд № 1 та ухваленої на його основі постанови Народного секретаріату “Про введення Народного суду” від 4 січня 1918 року. Старі закони можна було застосовувати, але тільки за визначених умов. Суб’єктами судової ревізії таких законів були ревтрибунали та народні суди в Україні, а еталонами при перевірці визнавалися: 1) декрети ЦВК Рад; 2) програма-мінімум РСДРП(б); 3) програма-мінімум партії есерів. При встановленні невідповідності колишніх законів названим “еталонам” старі закони не застосовувались. Декрет про суд № 2 засновував ще й інститут верховного судового контролю, однією з головних функцій якого було внесення ЦВК Рад подання про необхідність ухвалення нового закону “при виявленні неусуваної суперечності між чинним законом і народною правосвідомістю”. Це свідчить про те, що “народна правосвідомість” офіційно почала входити до числа зазначених вище “еталонів”. Але верховний судовий контроль був цілком підпорядкований “законодавчим органам радянської влади”.

Ще однією новацією радянського судового контролю була вимога мотивувати скасування ревтрибуналами чи народними судами причини скасування “застарілих чи буржуазних законів”. Певний період чинними залишались і судові статuti 1864 року, але й їх окремі положення могли бути визнаними такими, що “суперечать правосвідомості”.

мости трудящих класів”. Досить широко застосовувались у декретах про суд приписи судам: “керуватися міркуваннями справедливості”, “спиратися на справедливість”, “керуватися совістю”, що свідчить про підсвідоме визнання радянськими правознавцями засадничих основ природного праворозуміння.

Правознавці більшовицької політичної орієнтації, які обіймали провідні партійні посади державні посади безпосередньо в українських радянських органах, правовою теорією майже не займалися, а проводили лінію “революційної правосвідомості” на практиці, у тому числі й шляхом “червоного терору” чи підриву юридичної науки та освіти взагалі. Щоправда, голова РНК УСРР Х.Раковський (1873—1941), який навчався на юридичному факультеті Сорбонни та медичних факультетах Женевського і Берлінського університетів, мав за плечима захищену ще у 1897 році докторську дисертацію “Причини злочинності та виродження” і монографію “Росія на Сході” (1898), присвячену історії російської дипломатії. Під час досліджуваного періоду як уповноважений РНК РСФРР на Півдні Росії він досить ефективно використовував набуті знання на переговорах з Румунією, Великою Британією, Францією, урядом П.Скоропадського (Севастополь, Одеса, Миколаїв, Катеринослав, Полтава, Харків, Київ), а починаючи з червня 1919 року став активно відкидати курс на автономізацію України і захищати ідею “федеративної конституції”. Дев’ятого листопада 1919 року він представив В.Леніну “Тези з українського питання”, де засуджував русифікаторську політику і відстоював УСРР як “формально незалежне державне утворення”. Фактично така ідея була реалізована у підписаному ним разом з В.Леніним та Г.Чичеріним Союзному робітничо-селянському договорі від 28 грудня 1920 року.

Нарком юстиції О.Хмельницький активно опрацьовував текст Конституції УСРР 1919 року і водночас ретельно обґрунтовував поняття “червоне право”, “червоний суд” та інші¹. Очолюваний ним наркомат формально зосереджував у період радянського революційного конституціоналізму найвищі контрольні функції з нагляду за дотриманням як Конституції 1919 року, так і всього законодавства. У грудні 1917 року — квітні 1918 року такі повноваження поклалися на народне секретарство судових справ, яке очолював В.Люксембург, а у березні—квітні 1918 року — Г.Лапчинський, згодом — на відділ юстиції Тимчасового Робітничо-Селянського уряду України під проводом О.Хмельницького. Починаючи з грудня 1918 року реальний найвищий політичний, ідеологічний, адміністративний і навіть судовий (у дійсності — позасудовий) контроль повністю перейшов до рук Всеукраїнської надзвичайної комісії по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією і службовими злочинами (ВУЧК), яку очолив спочатку І.Шварц, а з березня 1919 року — М.Лаціс².

¹ Хмельницький О.І. Червоне право й червоний суд : Прилюдна лекція. Квітень 1919 рік. — Одеса, 1921. — С. 17.

² Попередниками ВУЧК були: 1) створений за постановою ЦВК Рад України 18 грудня 1917 року в Харкові Крайовий військово-революційний комітет по боротьбі з контрреволюцією у складі народних секретарів внутрішніх і військових справ та членів штабу Червоної гвардії Харкова; 2) Всеукраїнський військово-революційний комітет по боротьбі з контрреволюцією на чолі з М.Майоровим, утворений у січні 1918 року у Києві; 3) Надзвичайний штаб по боротьбі з контрреволюцією при Народному секретаріаті на чолі з Ю.Коцюбинським, який з’явився у Києві у лютому 1918 року; 4) аналогічні місцеві штаби у Харкові, Одесі, інших великих містах; 5) Прифронтний загін Всеукраїнської ЧК під проводом того ж І.Шварца (з липня 1918 року); 6) чернігівська, суджанська та інші місцеві ЧК, підпорядковані безпосередньо Москві.

Як офіційний “орган диктатури пролетаріату для захисту соціалістичної революції і Радянської влади в Україні” ВУЧК у системі єдиної і неподільної влади стала стрижневою ланкою оборони як фактичних, так і юридичних радянських конституцій. Формально у 1918—1919 роках вона входила до складу відділу, потім — наркомату внутрішніх справ УСРР, але насправді безпосередньо підпорядковувалась РНК УСРР, а ще більше — Всеросійській ЧК і мала у розпорядженні найвишкоченіші збройні формування, що об’єднувалися в Окремий корпус військ ЧК. Спираючись на них, а також на мережу губернських і повітових ЧК (згодом місце повітових ЧК зайняли секретні підвідділи ЧК чи політичні бюро), транспортних ЧК, особливі відділи ЧК у збройних силах та по охороні кордонів, війська внутрішньої охорони, залізничної оборони, караульні війська, на спецнази того часу (частини особливого призначення, особлива пластунська бригада, група комуністів особливого призначення), революційні трибунали, ВУЧК шляхом червоного терору здійснювала жорстокий, але досить ефективний “конституційний контроль”, який мовою того часу називався “боротьбою з контрреволюцією, саботажем, шкідництвом, спекуляцією, контрабандою, шпигунством та бандитизмом”¹. Наприкінці 1919 року ВУЧК була перейменована на Управління ЧК з особливими відділами республіки, а з березня 1920 року — на Центральне управління ЧК України (начальник — В.Манцев)². На місцях оборона фактичних і юридичних радянських конституцій, також переважно методами червоного терору, здійснювалася губернськими, міськими, повітовими, волосними, фронтовими, армійськими, корпусними, дивізійними, полковими військово-революційними комітетами чи просто ревкомми, які лише з весни 1920 року почали поступатися Радам. Процес створення ревкомів як тимчасових і надзвичайних органів диктатури пролетаріату регулювався секретарствами, відділами чи наркоматом внутрішніх справ (керівники — Є.Бош, В.Аверін, К.Ворошилов, Г.Колос, В.Антонов-Саратовський). Опорними пунктами диктатури пролетаріату в окремих містах, селах, інших регіонах України, військових частинах ставали численні комісари РНК, комісії, ради, комітети, особливо комітети бідноти, комітети незаможних селян та інші класові організації, які ретельно стояли на захисті основ радянського революційного конституціоналізму.

Важливі функції у справі оборони норм і принципів Конституції УСРР 1919 року залишались і за наркоматом юстиції (наркоми О.Хмельницький, М.Лебединець і Є.Терлецький)³ та губернськими, міськими і повітовими відділами юстиції, силами яких здійснювався спеціалізований (адміністративний, загальний і судовий) нагляд за законністю. Поняття “дотримання конституції” чи “конституційність закону” в радянській теорії і практиці державотворення не застосовувались. Звернемо увагу: завду-

¹ Вже у період, що розглядається, М.Лаціс зміг підготувати дві досить цікаві роботи, присвячені цій проблематиці. Див.: *Лаціс М.И.* Два года борьбы на внутреннем фронте. — М., 1920; *Лаціс М.И.* Чрезвычайные комиссии и борьба с контрреволюцией. — М., 1921. Причетним був М.Лаціс і до розробки першої Конституції РСФРР. Зокрема, оригінальною є його записка, подана до Конституційної комісії, в якій відчувається вплив деяких ідей земців-конституціоналістів: волосні виконкоми тут нагадують земські управи, а міські ради — міські думи.

² З липня 1920 року Цупчрезком України фактично очолював Ф.Дзержинський під виглядом начальника тилу Південно-Західного фронту. Сам В.Манцев навчався свого часу на економічному відділенні юридичного факультету Московського університету.

³ З серпня 1919 року по лютий 1920 року місце наркомюсту тимчасово займала комісія юстиції при Всеукрревкомі.

вачі місцевих відділів юстиції за посадою входили до складу відповідних колегій ВУЧК і при виконанні контрольних функцій фактично підпорядковувалися цим надзвичайним органам диктатури пролетаріату. З квітня 1919 року централізований нагляд за діяльністю всіх судів УСРР зосередився у новоствореному відділі наркомюсту під назвою “Верховний судовий контроль”. Останній видавав роз’яснення, інструкції та інші вказівки, обов’язкові для виконання для всіх радянських судів.

Інститут адвокатури було скасовано. Проводився курс на “декларування” самих адвокатів. У зв’язку з браком кадрів юристів з липня 1920 року розпочалась юридична мобілізація старих фахівців для підготовки суддів, участі у роботах з кодифікації радянського права тощо. Беззаперечно “конституційними” (у радянському розумінні) визнавалися наркомюстом, губюстами, іншими органами юстиції будь-які акти і дії, спрямовані на знищення чи послаблення “експлуататорських класів”, перш за все — їх “відправка до штабу Духоніна”¹, величезні контрибуції², фактичні пограбування під виглядом реквізиції майна, примусові мобілізації, кампанії по “стратегічному відселенню буржуазії” тощо.

Згаданий помилковий курс юного наркома юстиції О.Хмельницького на ліквідацію університетів як “закладів чистої науки” та їх юридичних факультетів відбився у постанові Наркомосвіти УСРР від 17 квітня 1919 року і призвів до суттєвого підризу правової освіти в Україні, а сумні його наслідки поглиблювалися ще й нестримним реформаторським психозом представників нової влади. Наприклад, спочатку іспити для студентів були скасовані. Через короткий час вони не просто відновилися, а й перетворилися мало чи не на драконівські методи контролю над навчанням: нові іспити треба було складати кілька разів на місяць. Студенти оголошувалися мобілізованими і у разі незадовільних оцінок через Гумбкомдезертир відправлялись на примусові роботи. Навчальні плани і програми правових відділень Київського, Харківського, Одеського інститутів народного господарства, заняття на яких розпочалися 1 вересня 1920 року, “максимально наближались до господарської діяльності” і змінювались мало чи не щотижня. Матеріальні умови життя викладацького складу ставали нестерпними³.

Та все ж відчувалося, що радянська влада дедалі більше розуміла необхідність налагодження системи підготовки фахівців-юристів. Повсюдно організовувались шляхом мобілізації короткотермінові курси підготовки суддів, народних засідателів, створювались безоплатні народні університети з викладанням юридичних дисциплін. У Києві вони читались в Академії моральних наук ім. Л.М.Толстого. На місті колишнього Київського юридичного товариства професор В.Синайський створив з числа молодих правознавців Київське товариство юристів “Право та життя”, яке з березня 1920 року продовжило свою діяльність під прапором Київського соціологічного товариства. Збирались молоді юристи щотижня, і радянська влада ніяких перепон їм у цьому не чинила.

“Доктринальні конституції” періоду революційного конституціоналізму в Україні, концепції вітчизняної конституційної юстиції збагачувались, звичайно, не тільки

¹ Так на жаргоні того часу називалась смертна кара.

² Скажімо, після вигнання з Києва петлюрівців у лютому 1919 року на населення міста було накладено контрибуцію у 200 млн. рублів.

³ У Києві професор отримував зарплату в 20 тис. крб. на місяць, тобто суму, на яку можна було прогодувати сім’ю протягом одного дня. Академічний пайок тут стали видавати лише у грудні 1920 року, та й то досить недовго.

в радянських органах. Значно більше юристів-фахівців, у тому числі й науковців, працювали в альтернативних радянському урядах, зокрема у Центральній раді¹. Досить назвати імена голови Генерального секретаріату В.Винниченка (1880—1951) — автора універсалів та багатьох інших нормативних актів і найважливіших документів політичного характеру як першої УНР, так і Директорії; генерального писаря уряду УНР, заступника голови Союзу українських автономістів-федералістів, голови виконавчого комітету Української національної ради у Петрограді, губернського комісара Буковини і Покуття, державного контролера УНР О.Лотоцького (1870—1939); генерального секретаря праці, міністра праці, військових справ УНР, голови Всеукраїнської ради робітничих депутатів М.Порша (1878—1944) — одного з провідних ідеологів УСДРП протягом майже двох десятиліть²; генерального секретаря міжнародних справ С.Єфремова (1876—1937) — лідера УДП, УРП, УДПР, ТУП, УПСФ та ще й українських масонських лож; генерального секретаря судових справ В.Садовського (1886—1947) — визначного діяча УСДРП та УНС, майбутнього професора українознавчих інститутів у Побєдрадах та Варшаві³; генерального секретаря фінансів М.Туган-Барановського (1865—1919) — видатного юриста-економіста, визначного Європою⁴; генерального секретаря юстиції, міністра внутрішніх справ УНР М.Ткаченка (1879—1920) — голову Українського юридичного товариства; Чернігівського губернського комісара І.Шрага (1847—1919) — відомого суддю і видатного земця-конституціоналіста, одного з найближчих соратників носія новаторських ідей судової конституційної юстиції І.Петрункевича; Волинського губернського комісара, генерального суддю А.В'язлова (1862—1919) — активного члена Союзу автономістів Державної думи; Подільського губернського комісара Г.Степуру (1881—1939) — згодом суддю у Кам'янці-Подільському; Холмського губернського комісара К.Лоського (1874—1933) — автора досить цікавих робіт, виданих уже під час періоду, що

¹ Докл. про це див.: *Мироненко О.М.* Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради. — К., 1995. — С. 21—95.

² У період, що розглядається, М.Порш опублікував чергові праці “Автономія України і соціал-демократія” (1917), “Україна і Росія на робітничому ринку” (1918), “Україна в державному бюджеті Росії” (1919) та інші.

³ Вихованець юридичного факультету Університету святого Володимира з позицій своєї улюбленої англо-саксонської правової школи був співавтором Статуту Генерального секретаріату, часто виконував обов'язки голови першого уряду УНР, а у 1920 році опублікував “Нариси економічної географії України” (Варшава, 1920). Прямим і безпосереднім внеском Садовського до історії вітчизняної конституційної юстиції було редакційне опрацювання проекту Конституції УНР О.Ейхельмана, в якій вперше виписувалась модель спеціального судового конституційного контролю саме для України.

⁴ У 1918 році випустив праці “Социализм как положительное учение” (Пг., 1918), “Політична економія: курс популярний” (К., 1918), “В поисках нового мира” (Пг., 1919), статті “Федералізм і державний суверенітет” (Нова Рада, 1918, ч. 168), “Неодкладна справа” (Нова Рада, 1918, ч. 133) та інші. Безпосередній внесок М.Туган-Барановського до еволюції вітчизняної доктрини конституційної юстиції полягає в оригінальному аналізові ним принципів соціалістичної правової системи. Вчений був переконаний, що в основу соціалістичного суспільства все ж “покладений певний задум, певна правова ідея” і цим самим соціалізм має перевагу над “беззмістовним капіталізмом”. Саме ця ідея, а не “якийсь придуманий суспільний договір”, мала б, на думку мислителя, забезпечити “юридичну гармонію” досконалого суспільства і недоторканість його конституції.

розглядається¹, майбутнього професора римського права Українського вільного університету (УВУ), декана його юридичного факультету і проректора; Полтавського губерньського комісара А.Лівицького (1879—1954) — вихованця (1903 року) юридичного факультету Університету святого Володимира, колишнього мирового суддю і присяжного повіреного Харківської судової палати, наступника С.Петлюри на посаді голови Директорії в еміграції; керуючого міністерством фінансів УНР П.Климовича (1855—1919) — розстріляного більшовиками; товариша генерального секретаря судових справ, товариша міністра юстиції К.Квітку (1880—1953) — відомого етнографа, музикознавця, правознавця, чоловіка Лесі Українки; голову Комісії для розробки проекту Статуту автономії України, тобто її першої Конституції М.Левитського (1883—1939) — члена Товариства українських правників, делегації УЦР у Бресті, дипломата; засновника Товариства правників у Полтаві І.Жигадла (1876—?) — відомого педагога і судового діяча² та інших.

За доби Центральної ради “доктринальні конституції”, як і концепції конституційної юстиції загалом, мали можливість збагачувати її фундатори — професійні правознавці: товариш голови її першого складу, лідер УТП Ф.Крижанівський (1878—1938) та член ТУП, УРДП, УПСФ, посол УНР у Греції Ф.Матушевський (1869—1919); юристи — товариші генерального секретаря внутрішніх справ Л.Абрамович (1866—?), О. Карпінський (1867—1929), І.Красковський (1882—?). Подавав надії як історик права товариш генерального секретаря національних справ, міністр загальноросійських справ Д.Одинець (1882—?). Популярним адвокатом свого часу був і М.(В). Мицкевич (Мицкевич, 1879—?) — генеральний секретар, міністр польських справ, один з лідерів Польського демократичного централу. Певний юридичний потенціал зосереджувався у згаданому вище Всеукраїнському і місцевих юридичних товариствах (окрім названих раніше — В.Войткевич-Павлович, К.Товкач, В.Отамановський, Г.Носарь (П.Хрустальов), П.Яценко та інші), в обраних Центральною радою Генеральному суді УНР (П.Ачкасов, О.Бутовський, М.Пухтинський, М.Радченко³, М.Чернявський, Г.Шиянов⁴ та інші), Київському апеляційному суді (М.Ботвиновський, С.Гречинський, Т.Гречук, П.Гусаківський, І.Малюгін, Д.Мирний, М.Мирний, М.Миславський, І.Навровичинський, Д.Подгорський, К.Яценко та інші)⁵.

¹ *Вишевич К.* (псевдонім). Украинский вопрос: Россия и Антанта. — К., 1918; *Лоський К.* Нарис римської історії. — К., 1919.

² У цей період І.Л.Жигадло уклав цікавий “Короткий російсько-український правничий словничок” (Кременчук, 1918) на 2 тис. слів.

³ Випускник юридичного факультету Університету святого Володимира (1896 рік) М.Радченко (1867—1921) зробив значний внесок у формування вітчизняної доктрини судового контролю і як практик, і як теоретик-правознавець. З 1907 по 1917 рік він був членом Київського окружного суду і Київського юридичного товариства. Після створення Центральної ради став одним з провідних організаторів Українського правничого товариства у Києві, ініціатором скликання Першого з’їзду українських правників (червень 1917 року), членом Крайового судового комітету, з 19 січня 1918 року фактично очолив Генеральний суд, а з 15 січня 1919 року — Надвищий суд УНР.

⁴ Як і В.Садовський, безпосередньо причетний до народження суто української моделі спеціальної судової конституційної юстиції, оскільки у 1920 році здійснював консультивання і редагування проекту конституції О.Ейхельмана.

⁵ Але загалом, якщо вести мову про Генеральний чи Апеляційний суди, то їх юридичний потенціал був невисоким. Поспішна українізація суду призвела до того, що залишили суддівські посади багато досвідчених фахівців, які не знали української мови. Їм на зміну прийшли люди, які перебували на рівні мирових суддів.

Нагадаємо, що на відповідальних державних посадах за доби першої УНР працювали відомі юристи-історики Р.Лашенко, А.Яковлів, правознавець-лінгвіст Є.Тимченко (Богун, 1866—1948) та інші.

Тривала надзвичайна політична активність, особливо у перші місяці досліджуваного періоду, юриста М.Міхновського (1873—1924). Порівняно з дореволюційними роками, помітно спадала соціалістична забарвленість його шовіністичних гасел, але не їх агресивність. Мабуть, саме тому він зосередився на роботі в збройних силах, на українізації війська, на творенні “власної національної армії як могутньої своєї мілітарної сили, без якої не можна й мислити про здобуття повної волі України”¹. Але цей “реакційно-аристократичний дух” (вислів М.Грушевського) не був прийнятним для лідерів УСДРП та УПСР, які без будь-яких правових підстав звинуватили М.Міхновського у причетності до заворушень у Києві (липень 1917) і вигнали “бунтівника” на Румунський фронт. У подальшому максималізм і непередбачуваність поведінки “лицаря абсурду” заважали йому знайти своє місце за будь-якого політичного режиму. Авторитет М.Міхновського падав і помітного впливу на перебіг право- і державотворення взагалі чи на збагачення доктрини вітчизняної конституційної юстиції, зокрема у 1918—1920 роках, він не справляв.

Певною мірою політичне фіаско М.Міхновського пояснюється й тим, що на арену виходив інший український юрист — доктор права Львівського університету, визнаний “батько українського націоналізму”, співзасновник і перший голова СВУ Д.Донцов (1883—1973). Хоч у цей час він залишався ще активним членом УСДРП і мав своїм “головним партійним завданням працювати серед робітників”², обриси “чинного націоналізму”, “інтегрального націоналізму”, тобто націоналізму як теорії вже почали з’являтися у ранніх виступах Д.Донцова³. Звернемо увагу: хоч Д.Донцов і був правознавцем за фахом, ні його “вольовий націоналізм”, ні більш пізній “організований націоналізм” нічого спільного чи то з новітнім класичним, чи то з уявним монархічним, чи то з сучасними йому основами революційного конституціоналізму не мав. Придумана Д.Донцовим суто ідеологічна модель базувалась на лозунгах фанатизму, романтизму, антидемократизму, тоталітаризму, вирішальної ролі меншості, героїв, еліти нації і з цих причин не могла стати збагаченням вітчизняної доктрини конституційної юстиції, оскільки остання мала платформною зовсім інші концептуальні засади. За доби, що розглядається, Д.Донцов вбачав шлях до втілення своїх ідей через автономію “великої України” у складі Австро-Угорщини, яка й мала допомогти у досягненні нею незалежності.

Але велика кількість юристів, які працювали на найвідповідальніших посадах у Центральній раді, не привела до якісних політико-правових змін в Україні. Численні діючі документи конституційного характеру, проекти юридичних конституцій цієї доби, які будуть проаналізовані нижче, не відповідали реальному становищу першої УНР і фактичним конституціям, що склалися в реальності. Останні, як і причи-

¹ Цит. за: *Курас І.Ф.* Штрихи до політичних портретів в інтер'єрі епохи // *Історія України*. — 2000. — № 16. — С. 8.

² Див.: З іменем святого Володимира. Кн. 2. — К., 1994. — С. 349—350.

³ *Донцов Д.* Модерне москвофільство. — К., 1913; *Донцов Д.* Сучасне політичне положення нації і наші завдання. — К., 1913; *Донцов Д.* Історія розвитку української державної ідеї. — Вінниця, 1917; *Донцов Д.* Міжнародне положення України і Росія. — К., 1918; *Донцов Д.*, *Енгельс*, *Маркс* і *Лассаль* про неісторичні нації. — К., 1918; *Донцов Д.* Похід Карла XII на Україну. — К., 1918; *Донцов Д.* Українська державна думка і Європа. — К., 1919; *Донцов Д.* Мазепа і мазепинство. — К., 1919; *Донцов Д.* Культура примітивізму. — К., 1919.

ни краху Центральної ради, проаналізовані у численній літературі. Та з поля зору дослідників якимось чином зник дуже серйозний документ під назвою “Доповідь начальнику оперативного відділення німецького східного фронту про стан справ на Україні у березні 1918 року”. На наш погляд, цей документ з неупереджених позицій досить точно висвітлював причини нежиттєздатності перших у період революційного конституціоналізму проектів конституцій УНР, неможливості їх надійної оборони, а тому є досить важливою сторінкою і в історії вітчизняної конституційної юстиції. Наведемо його у коротких уривках:

“На час вступу німецьких військ на Україну там царювало повне безладдя... Рада і міністри втекли до Житомира. Однак у Житомирі відмовились прийняти Раду і члени її роз’їхались у різні боки... Рада на момент підписання мирного договору фактично не мала ані влади, ані прихильників у країні. Внутрішнє становище України найбільш нагадувало стан Мексики після падіння Хуерти... Влада в областях належить різним партіям, а також окремим політичним авантюристам, розбійникам і диктаторам. Можна зустріти села, оточені окопами для ведення війни з іншими селами за поміщицьку землю... Всі робітники настроєні по-більшовицьки, як і значна частина демобілізованих солдат... Большевицька пропаганда мала успіх і серед селян...

Українська самостійність, на яку спирається Рада, має в країні надзвичайно слабе коріння. Головним її захисником є невеличка група політичних ідеалістів... Українці поділяються на різні соціалістичні течії... Євреї були цілком на боці більшовиків і більшість керівників більшовиків — євреї... Народ деморалізований революцією та большевицькою пропагандою і докорінним чином підірвані поняття влади і дисципліни... Українське військо — військо найманців з колишніх солдат і офіцерів, безробітних і авантюристів... Чисельність української армії, приблизно, складає 2000 чоловік... Бойова її сила надзвичайно мала... Не можна розраховувати на серйозну підтримку з боку українських військ, але вони важливі як політична декорація... Дійсно організовані большевицькі сили надзвичайно невеликі, так, наприклад, їх у Києві було від 4 до (максимально) 8 тисяч чоловік, аде за допомогою терору вони панували в місті у 600 000 мешканців, серед яких було 30 000 офіцерів.

Україна складає враження країни, яка не потерпає від нестачі... У селах є великі запаси збіжжя, схованого і заритого у землю... Селянин має велику кількість зерна і грошей і не хоче нічого продавати... Селянин не може купити у місті нічого з того, в чому у нього є потреба... Ніхто не хоче сіяти, не знаючи, хто буде збирати врожай... Фінансове становище України абсолютно хаотичне... Подорожання просто фантастичне...

Ставлення до німців поки добре... Як певні вороги німців поки виступають большевицько настроєні робітники... Німецькі офіцери часто дотримуються думки, що з Радою — цією бандою соціалістів-революціонерів, зрозуміло, не можна підтримувати відносини, і що якнайскоріше має бути створений інший уряд... Рада тримається виключно завдяки німецькій окупації. Але її влада посилюється з кожним днем. І можна передбачити, що паралельно з посиленням влади Ради її ставлення до німців ставатиме все більш ворожим”¹.

Для історії вітчизняної конституційної юстиції цей період є важливим, оскільки він ще раз підтвердив, що коли оборона фактичних і юридичних конституцій здійснюється іноземними окупантами, закликаними самими творцями таких конституцій, ця справа приречена на провал. Даний висновок підтверджується всією біографією українського державотворення. Не став винятком і 1918 рік. Після ознайомлення з на-

¹ Архив русской революции. Т. 1. — Берлин, 1921. — С. 288—294.

веденим документом генерал-квартирмейстер М. Гофман кинув репліку: “Ха! Вся Україна мене цікавить виключно до найближчого врожаю. А там, хай з нею буде все, що завгодно”¹.

Такі прагнення “охоронці” українських конституцій здійснювали послідовно і наполегливо. Вже через два місяці після окупації України вони скинули Центральну Раду, хоч вона і виконувала всі свої зобов’язання перед Німеччиною виключно в односторонньому порядку на підставі “хлібного миру” (так називали Брестську угоду), і поставили гетьманом ще більш зручну їм постать — П. Скоропадського. За його режиму істинним провідником Української держави став начальник штабу армійського угруповання Г. Ейхгорна генерал В. Гренер — найвизначніша з німців політична постать у Києві й на Україні². Саме під диктовку В. Гренера, який розглядав Україну як німецьку колонію, та гетьманського свояка фельдмаршала Г.Ейхгорна були сформульовані концептуальні засади нових тимчасових основних законів чи їх проектів, побудованих виключно на німецьких принципах уявного монархічного конституціоналізму. Після цього Україна в очах Антанти взагалі постала як держава германофільської орієнтації, створена німцями. Природно, за таких умов США та їх союзники аж ніяк не могли виступати за оборону її конституцій.

Авторитетні правознавці працювали на відповідальних державних посадах і під час владування П.Скоропадського. Вже згадувалось ім’я міністра освіти гетьманського режиму М.Василенка (1866—1935), який часто виконував обов’язки ще й голови уряду та був президентом Державного сенату. Диплом юриста за збігом обставин М.Василенко отримав у Новоросійському університеті вже у досить зрілому, 40-річному, віці. Але це не завадило йому займатися плідною науковою діяльністю і стати не лише фундатором ВУАН, Національної бібліотеки, Національного архіву, університетів у Києві, Кам’янці-Подільському, Катеринославі, Сімферополі, а й залишити своє ім’я як серед перших українських теоретиків новітнього квазіконституціоналізму³, “доктринальної конституції”, славетної плеяди істориків-правознавців того часу, так і творців “кульгаючої” конституційної юстиції. Вітчизняна юридична наука була збагачена М.Василенком і піонерськими роботами з історіографії, археографії, фундаментальними нарисами з історії Західної Русі й України, і опублікованими ним у 1918—1920 роках власноручно підготовленими документами, пов’язаними із створенням ВУАН, діяльністю її відділу соціальних наук⁴, аналізом наукової творчості Б.Кістяківського тощо.

¹ Архив русской революции. Т. 1. — Берлин, 1921. — С. 288.

² Незабаром він змінив верховного головнокомандувача, одного з найактивніших нацистів Е. Людендорфа, демобілізував синю і сіру дивізії, Галицький полк СС, а потім став одним із засновників Українського наукового інституту в Берліні і першим головою його кураторії.

³ Водночас з М.Рейснером, В.Гессеном і Б.Нольде ще у 1905 році М.Василенко одним з перших на теренах Російської імперії з відповідними аналізом і коментарями видав текст Конституції Німеччини від 16 квітня 1871 року, яка належить до класики уявного монархічного конституціоналізму.

⁴ Ці документи залишились поза увагою дослідників історії держави і права України періоду 1917—1920 років і згадуються інколи лише у роботах, присвячених історії науки. Див.: *Василенко М.П.* До Ради Міністрів Української Держави од Міністра народної освіти та мистецтв пояснююча записка до законопроекту про заснування Української Академії Наук у Києві. — К., 1918; Збірник праць Комісії для вироблення законопроекту про заснування Української Академії Наук у Києві. — К., 1919; Звідомлення про діяльність Української Академії Наук у Києві до 1 січня 1920 року. — К., 1920 та інші.

Навичок юриста-теоретика помітно набував у цей період випускник 1889 року юридичного факультету Київського університету, нащадок козацького роду Шолух із Звенигородщини, суддя Одеського окружного суду з величезним стажем, голова Одеського українського революційного керуючого комітету у 1917 році, дійсний член Київського юридичного товариства С.Шелухін (1864—1938). За доби гетьманату він був членом Державного сенату і протягом усього існування режиму очолював делегацію на мирних переговорах з РСФРР. С.Шелухін — один з небагатьох державних діячів, який обіймав відповідальні посади за будь-якої влади, окрім радянської. До цього він працював у Правительствуючому сенаті у Петербурзі, був генеральним суддею і міністром судових справ при Центральній раді, а при Директорії — міністром юстиції. Вже тоді і раніше С.Шелухін під власним ім'ям або псевдонімами — С.Павленко, С.Просвітянин, С.Денезький, С.Кондратенко написав ряд праць, що були опубліковані до революції або у період, що розглядається¹. Його праворозуміння ґрунтувалось на юснатуралістичному фундаменті, а державницький ідеал спочатку полягав у побудові сильної автономної України у складі федеративної правової Російської республіки. Починаючи з квітня 1917 року він посів досить сильну і юридично обґрунтовану самостійницьку позицію, що базувалась на розумінні Переяславського договору в руслі концепції В.Сергієвича, тобто як персональної угоди з династією Романових. Звідси мислитель, залишаючись навіть членом УПСФ, робив висновок: з поваленням Романових Україна відновила свої суверенні права². С.Шелухін не уявляв суспільного життя без розвинутого “національного права”, оскільки народ, територія і влада, тобто “основні елементи держави”, на його думку, не можуть жити чужим розумом і керуватися чужою волею. Безпосереднім внеском до збагачення вітчизняної доктрини конституційної юстиції можна вважати його вимоги щодо ухвалення спеціальних конституційних законів про народоправство, про права громадян, про територію держави. Найважливішим принципом державотворення, окрім демократії і республіканізму, С.Шелухін вважав “територіальну соборність”. Не виключав він і можливості побудови союзу України й Росії у вигляді конфедерації.

Розпочав С.Шелухін і роботу з такої важливої проблеми, як упорядкування української юридичної термінології³. У складі очолюваної ним спеціальної комісії, створеної з цією метою у травні 1918 року, плідно працював та ще й головував у лексикографічній секції згадуваний вище відомий український музикознавець-фольклорист Г.Квітка. Але зовсім забутий його внесок в українську юридичну науку, зокрема у формування концептуальних основ конституційної юстиції. А між тим, роботи, які він видав з цих проблем відразу по закінченні юридичного факультету Університету свя-

¹ Див.: *Шелухін С.* Німецька колонізація України. — Одеса, 1913 (перевидана російською мовою у 1914); *Шелухін С.* Варшавський договір між поляками й С.Петлюрою. — Прага, 1920; *Шелухін С.* Петлюрівці в світлі права. — Без міста, 1920 тощо.

² Ці думки С.Шелухін обґрунтував у низці статей, опублікованих у різних виданнях 1917—1920 років: “Україна, її нарід і його історичні традиції і завдання”, “Що таке держава і які бувають форми її устрою”, “Переяславський договір з московським царем Олексієм 1654 року і нинішні події”, “Знову між Польщею та Московією”, “Про державний устрій на Україні після Лютневої революції”, “Українське питання у період після Лютневої революції”, “Права України на свою державність” та інші.

³ Докл. див.: *Усенко І.Б.* Українська юридична термінологія // Мала енциклопедія етнодержавознавства. Відп. редактор і керівник авторського колективу Ю.І.Римаренко. — К., 1996. — С. 242—244.

того Володимира, були піонерськими в українській юриспруденції і відповідали найвимогливішим доктринам конституційної, правової держави, поділу влади, піднесення ролі суду у захисті основного закону, прав і свобод громадян¹.

Збагачували “доктринальну конституцію” за доби гетьманщини й інші українські юристи. Йдеться, зокрема, про міністра праці Української держави, колишнього декана юридичного факультету Новоросійського, професора Кам’янець-Подільського університетів, Київського політехнічного інституту В.Косинського (1864—?) — одного з 12 академіків — засновників УАН, члена її відділу соціальних наук, який ще до революції відстоював засади конституціоналізму і парламентаризму, за що переслідувався самодержавством і заарештовувався, концентрував свої наукові пошуки у галузі аграрних відносин, земельної ренти, кооперації, видавав змістовні роботи і у нелегкий для науки досліджуваний період². Брат знаменитого Б.Кістяківського і син не менш відомого О.Кістяківського, приват-доцент Київського і Московського університетів, автор робіт “Боргова відповідальність спадкоємця у римському праві” (1900), “Поняття про суб’єкт права” (1903) тощо, переконаний автономіст-федераліст І.Кістяківський (1876—1940) за доби П.Скоропадського обіймав посади судді Генерального суду, державного секретаря, сенатора Державного сенату (тут він прагнув надати цьому органу деяких конституційних контрольних функцій російського Правительствующого сенату) та міністра внутрішніх справ, влаштуваючи при цьому безжалісні репресії як проти членів УНС, так і більшовиків³. Наступник Б.Кістяківського на посаді державного секретаря правознавець-сенатор С.Завадський (1871—1943) особисто складав чимало законопроектів, серед яких треба виділити закон про тимчасове верховне управління Українською державою, що мав силу чинного конституційного закону і запроваджував певні форми політичного та адміністративного конституційного контролю. Син автора гімну України, юриста, одного з фундаторів юридичної етнографії П.Чубинського професор юридичного факультету Харківського університету, міністр судових справ у гетьманському уряді М.Чубинський (1872—1943) і на цій посаді, і як голова Карного генерального суду Державного сенату (з 3 серпня 1918 року), рішуче відкидаючи войовничий націоналізм⁴, збагачував українську доктрину конституційної юстиції цього періоду з позицій переконаного прихильника соціологічної школи у кримінології, одного з головних авторів статуту УАН тощо⁵.

¹ Квітка К. Права щодо виборів. У 2-х кн. — СПб., 1906; Квітка К. Початки науки про права конституційні. — СПб., 1906; Квітка К. Про громадські вільності // Громадська думка. — 1906. — № 17; Квітка К. Вільність громадянська // Громадська думка. — 1906. — № 21 та інші.

² Йдеться про такі цікаві праці, як “Основні тенденції в мобілізації земельної власності та їх соціально-економічні фактори” (У 2-х томах, 1917—1918), “Українська кооперація” (1918—1919).

³ За участь у змові проти гетьманського уряду 27 червня 1918 року було кинуте за ґрати М.Порша, 28 червня — В.Винниченка, 27 липня 1918 року — С.Петлюра. Але й самі соціал-демократи, захопивши владу, діяли ще жорсткіше: відразу після вступу до Києва були заарештовані голова уряду Української держави С.Гербель і деякі міністри, розстріляно у Полтаві одного з більшовицьких лідерів І.Крейсберга, а у Великих Сорочинцях — народного секретаря Є.Нероновича та інших.

⁴ Цієї проблеми М.Чубинський торкався ще до революції. Див.: Чубинський М. Украинская национальная идея и ее правовые постулаты // Украинская жизнь. — 1913. — № 6. Нагадаємо, що цей журнал того часу редагував С.Петлюра.

⁵ У 1919 році М.Чубинський перейшов до табору білих і став обер-прокурором в армії Денікіна.

Як висококваліфікованих юристів у гетьманському уряді знали міністра юстиції (з 14 листопада 1918 року) В.Рейнбота, міністра земельних справ (з 24 жовтня 1918 року) В.Леонтовича (1866—1933), міністра праці (з 24 жовтня 1918 року) М.Славинського (1868—1945)¹, міністра освіти (з 24 жовтня 1918 року) П.Стебницького (1862—1923)², міністра судівництва (з 24 жовтня 1918 року) А.В'язлова (1862—1919), міністра сповідань (з 24 жовтня 1918 року) О.Лотоцького (1870—1939)³ та інших державних діячів. Треба віддати належне П.Скоропадському за те, що він за всієї своєї неповаги до Центральної ради залучав до плідної праці на Українську державу багатьох відомих юристів-фахівців з УНР. У перші місяці владування гетьман майже без змін залишив і Генеральний суд, і Київський апеляційний суд, а згодом ввів до Державного сенату практично всіх їх членів, а також запросив в Україну чимало досвідчених суддів і прокурорів з Правительствуючого сенату та інших петербурзьких юридичних відомств (Гусакивський, Носенко, Затворницький, Тізенгаузен, Лошкар'єв, Тулов, Хруцький та інші). Продовжували діяти і юридичні товариства. Зокрема, у вересні—грудні 1918 року в Києві під редакцією професора В.Синайського виходив журнал “Право и жизнь”, який видавала створена ним місцева громада молодих юристів, а до січня 1919 року видруковано було три номери неофіційного органу Українського правничого товариства “Закон і право” зі змістовними статтями Б.Кістяківського, П.Стебницького, С.Шелухіна, Б.Метти, В.Лебединського та інших українських юристів, які вносили свій вклад у збагачення теоретичних підходів до вітчизняної доктрини конституційної юстиції.

Дехто з відомих українських правознавців у цей період активно співробітничав з опозиційними більшовикам групами у Москві. Йдеться, зокрема, про П.Новгородцева, який з 1906 року відійшов від політичної діяльності, а після Лютневої революції знову став членом ЦК партії кадетів, входив до складу Особливої наради А.Денікіна, разом з Кривошеїним, Гурком і Леонтьєвим очолив “Правий центр”⁴; про В.Гессена — члена конституційної комісії Тимчасового уряду, редактора юридичної

¹ Цей відомий український правознавець, що отримав освіту в Університеті святого Володимира, збагачував карнавку вітчизняного конституціоналізму з позицій автономії України у складі Росії починаючи з початку XIX століття. Відомі його численні статті у “Северном курьере”, “Мире божьем”, “Приднепровском крае”, “Труде”, “Жизни”, одеських “Южных записках”, “Украинском вестнике” та інших виданнях як активного діяча УРДП, члена Українського комітету Петрограда. Один з авторів і редакторів першого довідника з українознавства “Украинский народ в его прошлом и настоящем (у 2-х т., П., 1914—1916). Восени 1918 року вступив до УПСФ. Виступав з “націоналогічною теорією” об'єднання національних інтелігенцій у масштабах Росії. Знаний ще й як автор грамоти про зречення П.Скоропадського з посади гетьмана Української держави.

² Ще за доби гетьманату цей правознавець-міністр під псевдонімом Смуток видав цікаву книгу, яка майже забута у дослідженнях періоду 1917—1920 років. Див.: *Смуток П.* Поміж двох революцій: Нариси політичного життя за роки 1907—1918. — К., 1918.

³ О.Лотоцький за короткий час перебування на зазначеній посаді встиг розробити досить цікавий проект закону “Про верховну владу в Українській автокефальній православній миротворчій церкві”, який був ухвалений вже за доби Директорії (1 січня 1919 року). Закон є важливим внеском до вітчизняної історії конституційної юстиції, оскільки детально унормовував процедуру церковного контролю за дотриманням релігійних догматів.

⁴ Незважаючи на бурхливу діяльність П.Новгородцев у 1917—1918 роках встиг видати дві цінні для історії вітчизняної конституційної юстиції роботи — “Про суспільний ідеал” та “Лекції з історії філософії права”.

газети “Право”; про С.Котляревського — члена “Ради суспільних діячів”, “Тактичного центру”, “Національного центру”, за що він був заарештований у 1919 році і відданий до суду Верховного революційного трибуналу РСФРР¹. Ще раніше російську юстицію очолював нащадок відомого козацького роду, спочатку товариш міністра, згодом міністр юстиції Тимчасового уряду, активний народний соціаліст О.Зарудний (1863—1934). Йому неодноразово доводилось висловлювати свою стурбованість з приводу жорсткої протидії автономістським прагненням Києва з боку барона Б.Нольде (1876—1948) — відомого конституціоналіста-кадета, професора міжнародного права², який обіймав посади директора юридичного департаменту, товариша міністра закордонних справ, а також меншовика О.Гальперіна, який разом з Б.Нольде, здійснивши юридичну експертизу проекту статуту Генерального секретаріату, порушив кримінальне переслідування уряду УНР. Разом з О.Зарудним працювали на користь інтересів України на теренах Росії правознавці М.Маслов (1880—1942) — член української громади у Петербурзі, О.Хруцький (1879—?) — член комітету “Української ради” у Москві та інші.

Окремо треба сказати й про те, що О. Зарудному³ належить і безпосередній внесок у збагачення доктрини судової конституційної юстиції. При кожній сприятливій нагоді з офіційних трибун Тимчасового уряду і в практичних справах він демонстрував свою відданість радикально-реформаторським ідеям вдосконалення системи правосуддя і судочинства свого батька С. Зарудного — автора та ідейного натхненника судових реформ 1864 року. О.Зарудний відкрито заявляв, що до кінця свого життя свято шануватиме основи судочинства, закладені у цю пам’ятку, і вважає неприпустимим руйнувати її фундамент. Дотримуючись принципів законності, він так і не піддався шаленому тиску щодо негайного розслідування і покарання учасників більшовицьких заворушень у липні 1917 року, за що й був відсторонений від посади міністра юстиції. З цих же причин О. Зарудний не розпочинав кримінальне переслідування Генерального секретаріату, доки його (з 25 вересня 1917 року) не змінив останній міністр юстиції Тимчасового уряду цивіліст з Московського університету П.Малянтович. Кинути В.Винниченка та його товаришів за ґрати П.Малянтовичу завадила лише Жовтнева революція⁴.

¹ У 1917 році вийшла з друку чергова робота С.Котляревського “Війна і демократія”, в якій він оспівував “велику демократію Сходу” (мав на увазі Росію), яка не поступиться “великій демократії Заходу”.

² Внесок цього відомого російського правознавця до складання доктрини конституційної юстиції можна назвати значним: ще до революції він дав, мабуть, найдокладніший зразок доктринального тлумачення спірної статті 87 Основних законів 1906 року, починаючи від історії її появи, дослідження західних аналогів і закінчуючи глибоким аналізом її правового змісту (див.: *Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права.* — СПб., 1911. — С. 3—61).

³ Цього особистого друга О. Керенського характеризували так: “найбезкорисливіший ідеаліст, добра і чуйна людина, хороший, але дещо неповороткий працівник, він володів головою, яка здібна була закіпати не гірше самовара” (Архив русской революции. Т. 11.— Берлін, 1923. — С. 34.).

⁴ Утримувався О.Зарудний і від арешту В.Леніна. Такий наказ віддав той самий П.Малянтович. Йому теж належить певний внесок у доробок для доктрини конституційної юстиції: вже у 1918 році він видав у Москві книгу “Революція і правосуддя”, в якій досить послідовно проводив думку про необхідність демократизації державного устрою, зміцнення організаційної структури і незалежності судової влади.

**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

М Е М О Р А Н Д У М

**про співробітництво
між Конституційним Судом України
та Конституційним Судом Республіки Молдова**

Конституційний Суд України та Конституційний Суд Республіки Молдова (далі — Сторони),

враховуючи прагнення конституційних судів обох держав розвивати співробітництво в галузі конституційного правосуддя з метою подальшого розширення всебічних добросусідських взаємовигідних українсько-молдавських відносин;

відзначаючи важливу роль органів конституційної юрисдикції в утвердженні верховенства права, основних прав і свобод людини;

діючи з метою обміну досвідом органів конституційної юрисдикції обох держав в галузі забезпечення захисту та реалізації конституцій, законів та інших правових актів;

відповідно до Протоколу про наміри щодо співробітництва між Конституційним Судом України та Конституційним Судом Республіки Молдова, підписаним 11 грудня 2001 року в м. Кишиневу,

домовилися про таке:

Стаття 1

Сторони підтримуватимуть відносини на основі принципів взаємної поваги, незалежності, довіри та співробітництва.

Стаття 2

Сторони проводитимуть двосторонні зустрічі представників конституційних судів з актуальних питань конституційного правосуддя, що становлять спільний інтерес.

Стаття 3

Сторони здійснюватимуть обмін рішеннями, висновками, ухвалами, прийнятими конституційними судами обох держав, а також іншими матеріалами правового характеру, науковими та експертними дослідженнями.

Стаття 4

Сторони сприятимуть організації взаємних візитів представників конституційних судів з метою вивчення досвіду діяльності органів конституційної юрисдикції обох держав.

Стаття 5

Сторони сприятимуть обміну інформацією та досвідом роботи на рівні секретаріатів, їх структурних підрозділів.

Стаття 6

Цей Меморандум укладається строком на три роки. Його дія автоматично продовжується на наступні трирічні періоди, якщо жодна із Сторін у письмовій формі не повідомить про свої наміри припинити його дію не менше ніж за три місяці до закінчення відповідного періоду.

Вчинено в м. Києві 5 червня 2002 року в двох примірниках, кожний українською, молдавською та російською мовами, при цьому всі тексти є автентичними. У разі виникнення розбіжностей у тлумаченні переважну силу матиме текст російською мовою.

Голова
Конституційного Суду
України

Віктор СКОМОРОХА

Голова
Конституційного Суду
Республіки Молдова

Віктор ПУШКАШ

Над випуском працювали:

Галина Сурначова

Олена Пазенко

Любов Лавриненко

Луїза Ляшко

Вікторія Зарецька

Максим Васильєв

Михайло Черненко

Здано до складання 20.07.2002. Підписано до друку 02.08.2002

Формат 70x100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 8,8. Умовн. друк. арк. 10,1. Наклад 1300 прим.

Віддруковано у ЗАТ “Віпол”, ДК № 15. 03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60