

ВІСНИК



КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Загальнодержавне
періодичне видання

Виходить шість разів на рік

Засноване

19 лютого 1997 року

Свідectво

про державну реєстрацію
Серія КБ № 2444

Засновник:

Конституційний Суд України

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

Видавець:

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

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

Редакційна рада:

В. Німченко – голова

М. Козюбра

М. Костицький

П. Мартиненко

О. Мироненко

В. Тихий

Л. Чубар

В. Шаповал

С. Яценко

Відповідальний секретар –

Г. Сурначова

Тел. 238-11-54

238-11-55

5'2001

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" (справа про відшкодування шкоди державою).....4

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", за конституційним зверненням Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України (справа про заощадження громадян).....11

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Євграфова П.Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", за конституційним зверненням Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України (справа про заощадження громадян).....18

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Шаповала В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", за конституційним зверненням Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України (справа про заощадження громадян).....21

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України стосовно внесення Вищою радою юстиції подань про призначення суддів на посади (справа про призначення суддів).....23

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки).....	30
--	----

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

П.Євграфов. Вплив Конституційного Суду України на формування громадянського суспільства і правової держави.....	36
---	----

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

Шостий українсько-німецький колоквіум з питань конституційного права.....	42
---	----

В.Німченко. Конституційна юрисдикція та загальне судочинство.....	44
--	----

К.Круїс. Граничні спори у здійсненні конституційного судочинства. Конституційне судочинство та політичні питання.....	46
---	----

Л.Бірюк. Конституційна юрисдикція та свобода законодавця при оформленні законів.....	49
--	----

В.Тихий. Дія рішень Конституційного Суду України в часі.....	52
---	----

Л.Чубар. Обов'язок державних органів виконувати рішення конституційних судів.....	56
---	----

К.Грассхоф. Обов'язковість підстав рішення.....	61
--	----

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

О.Мироненко. Від "праведного автономізму" до виникнення ідеї конституційного суду (межа ХІХ-ХХ століть).....	65
--	----

МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ	80
--	----

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" (справа про відшкодування шкоди державою)

м. Київ
3 жовтня 2001 року
№ 12-рп/2001

Справа № 1-36/2001

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

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

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" від 17 лютого 2000 року № 1458-III (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 14-15-16, ст.121) та статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" від 7 грудня 2000 року № 2120-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 2-3, ст.10).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" стали конституційні подання Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті

32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", якими кошти на утримання, зокрема, судів, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України визначено як джерела відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними діями цих органів.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень названих статей зазначених законів.

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

установив:

1. Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності окремих положень статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" статтям 56, 62 Конституції України.

Своє клопотання Верховний Суд України обґрунтовує тим, що згідно з положеннями цієї статті Закону починаючи з 1 січня 2000 року відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними діями органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури і суду, здійснюється Головним управлінням Державного казначейства України з Державного бюджету України за рахунок коштів на утримання судів, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України. На думку суб'єкта права на конституційне подання, положення статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" щодо відшкодування шкоди, завданої громадянам у процесі діяльності органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури і суду, відрізняються від положень статей 56, 62 Конституції України, статті 443 Цивільного кодексу Української РСР та Закону України "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду" і по суті суперечать їм.

У конституційному поданні зазначається також, що після прийняття статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" у судовій практиці виникли певні труднощі щодо реалізації цієї норми Закону. Вони пов'язані з фактами незаконного притягнення правоохоронними органами громадян до кримінальної чи адміністративної відповідальності. Виносячи рішення про їх невинуватість, суд не завжди в змозі визначити орган, з якого слід стягувати завдану громадянину шкоду. Пояснюється це тим, що єдиним джерелом фінансування діяльності правоохоронних органів і судів є кошти державного бюджету. Проте економічною класифікацією видатків зазначених органів не передбачено коштів на відшкодування шкоди у зв'язку з незаконними засудженням, притягненням до кримінальної відповідальності, взяттям під варту, застосуванням адміністративного стягнення у вигляді арешту або виправних робіт.

Відсутність чіткої визначеності у цьому питанні, як зазначає суб'єкт права на конституційне подання, сприятиме тому, що може мати місце відшкодування виплат потерпілим від незаконних дій правоохоронних органів і суду за рахунок коштів, які виділяються цим органам на інші цілі, що в свою чергу, може зачіпати їх майнові інтереси. На підтвердження наведених аргументів у конституційному поданні містяться посилання на судову практику. Так, ухвалою Верховного Суду Автономної Республіки Крим за результатами розгляду цивільної справи за заявою громадянина Дуброві-

на Є.П. про відшкодування моральної шкоди, завданої незаконними діями органів попереднього слідства, йому встановлено розмір відшкодування моральної шкоди в сумі 60 тисяч гривень, а також визначено, що відшкодування шкоди проводиться за рахунок коштів на утримання Генеральної прокуратури України. В касаційному порядку справу було розглянуто судовою колегією в цивільних справах Верховного Суду України, якою заяву Дубровіна Є.П. було задоволено частково: розмір моральної шкоди визначено в сумі 10 тисяч гривень.

Під час розгляду справи за протестом заступника Генерального прокурора України, в якому було порушено питання про скасування ухвали судової колегії в частині, що стосується джерела відшкодування шкоди — за рахунок коштів на утримання Генеральної прокуратури України, на Пленумі Верховного Суду України виникло питання щодо конституційності положень статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" в частині відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними діями правоохоронних органів і судів. З огляду на це Пленум Верховного Суду України зупинив розгляд справи і звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням.

Аналогічне питання, з деякими уточненнями, Верховний Суд України порушив і в конституційному поданні від 12 квітня 2001 року щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік".

Положеннями зазначеної статті цього Закону також встановлено, що відшкодування шкоди, завданої фізичним особам незаконними діями органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури і суду, здійснюється Державним казначейством України з Державного бюджету України за рахунок коштів на утримання, зокрема, судів, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України.

Неконституційність цієї норми Закону суб'єкт права на конституційне подання вбачає в тому, що її положення суперечать статті 56, частині четвертій статті 62, частині першій статті 130, частині третій статті 152 Конституції України, а також положенням окремих законів України, зокрема статті 443 Цивільного кодексу Української РСР, якою передбачається, що відшкодування шкоди (матеріальної чи моральної), завданої фізичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадовими і службовими особами при здійсненні ними своїх повноважень, покладається саме на державу, а не на зазначені вище органи державної влади.

Свою позицію суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує посиланнями й на інші нормативно-правові акти, якими визначається порядок фінансування судів, прокуратури, органів попереднього (досудового) слідства, інших правоохоронних органів. Відповідно до чинного законодавства, наголошується у конституційному поданні, для цих органів єдиним джерелом фінансування їх утримання є кошти державного бюджету, але саме за рахунок цих коштів згідно зі статтею 25 Закону і має здійснюватися відшкодування шкоди.

2. У поясненні, що надійшло до Конституційного Суду України від Голови Верховної Ради України, зазначається, що аналіз конституційних положень не дає можливості вважати у повній мірі аргументацію суб'єкта права на конституційне подання переконливою, а тому списання коштів відповідно до статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" не є неконституційним. Підставою для такого твердження визнаються відповідні правові норми, які встановлюють, що погашення заборгованості бюджетної установи (організації) проводиться органами Держав-

ного казначейства України в межах асигнувань на поточний рік, передбачених у затвердженому кошторисі доходів і видатків, за наявності на відповідних реєстраційних рахунках коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації. Створення таких рахунків до компетенції Верховної Ради України не належить.

Генеральна прокуратура України, Міністерство внутрішніх справ України та Служба безпеки України у зв'язку з конституційним поданням підтримують позицію Верховного Суду України щодо невідповідності окремих положень статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" статтям 56, 62 Конституції України. Наголошується, що саме держава має відшкодувати шкоду, завдану громадянам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю правоохоронних органів, оскільки вони діють від імені держави. У поясненнях цих органів зазначається також, що єдиним джерелом фінансування їх діяльності є кошти державного бюджету, а видатки на відшкодування шкоди громадянам за рахунок цих органів економічною класифікацією видатків бюджету не передбачено. З огляду на це відшкодування шкоди саме за рахунок коштів на утримання правоохоронних органів може негативно позначитися на їх роботі. Звертається увага на те, що у статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" ідеться про здійснення відшкодування шкоди громадянам із Державного бюджету України Державним казначейством України "в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України".

У поясненні Кабінету Міністрів України з цього питання, яке надійшло до Конституційного Суду України, повідомляється, що Міністерством фінансів України підготовлено відповідний проект постанови Кабінету Міністрів України і подано на його розгляд.

Державне казначейство України у своїй відповіді зазначає, що в 1998 році в Державному бюджеті України такі видатки на відшкодування шкоди громадянам відображалися за функціональною класифікацією видатків бюджету окремим рядком: "Відшкодування збитків, завданих громадянам", — і здійснювалися за фактичним надходженням відповідних судових рішень.

З 1999 року такі видатки у Державному бюджеті України не передбачаються. У 1999 році видатки на зазначені цілі, згідно з постановою Кабінету Міністрів України, здійснювалися Міністерством фінансів України за рахунок коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України. Зважаючи на те, що сума, виділена на відшкодування шкоди громадянам, була незначною, Державне казначейство України направило до Кабінету Міністрів України відповідний проект постанови, у якому пропонувалося збільшити цю суму. Однак рішення з цього питання на сьогодні не прийнято.

У поясненні Державного казначейства України зазначається також, що в першому півріччі 2001 року виплати по відшкодуванню шкоди громадянам, всупереч статті 26 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", здійснювались Національним банком України з єдиного казначейського рахунку, на якому обліковується доходна частина державного бюджету.

3. Досліджуючи питання щодо відповідності Конституції України зазначених положень статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", Конституційний Суд України виходить передусім із системного аналізу ряду статей Основного Закону України.

Україна, згідно з Конституцією України, є правовою державою (стаття 1), а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (стаття 3). Права і свободи людини та їх гарантії визнача-

ють зміст і спрямованість діяльності держави, і саме держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3). Цей обов'язок держави конкретизується в ряді статей Конституції України.

В Основному Законі держави розмежовуються такі поняття, як держава, органи державної влади, посадові і службові особи (статті 3, 5, 6, 13, 38, 55, 56, 62 та інші). Матеріальна та моральна шкода, завдана громадянам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави (стаття 56 Конституції України). Держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням, в разі скасування вироку суду як неправосудного (частина четверта статті 62 Конституції України). Аналогічні положення щодо відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, містяться і в частині третій статті 152 Конституції України.

Підстави і порядок відшкодування шкоди регулюються Законом України "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду" від 1 грудня 1994 року № 266/94-ВР.

Стаття 4 цього Закону передбачає, що відшкодування шкоди провадиться за рахунок коштів державного бюджету.

4. За Конституцією України в Державному бюджеті України окремо визначаються "видатки на утримання судів" (частина перша статті 130). Конституційний Суд України виходить з того, що положення частини першої статті 130 Конституції України про визначення окремо в Державному бюджеті України видатків на утримання судів є важливою передумовою реалізації іншого положення цієї статті, за яким держава зобов'язується забезпечувати фінансування та "належні умови для функціонування судів і діяльності суддів".

Відповідно до Постанови Верховної Ради України "Про структуру бюджетної класифікації України" від 12 липня 1996 року № 327/96-ВР (з наступними змінами, внесеними згідно із законом від 21 грудня 2000 року) функціональною структурою видатків бюджетів України у розглядуваній сфері є правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави. Економічна структура даних видатків — це видатки на оплату праці, нарахування на заробітну плату, придбання предметів постачання і матеріалів, видатки на відрядження, оплату послуг з утримання приміщень і обслуговування установ та організацій тощо. До цих видатків бюджету належать і капітальні видатки — придбання основного капіталу, капітальне будівництво, капітальний ремонт.

Усі ці видатки бюджету конкретизуються у відомчій структурі видатків бюджетної класифікації України, що затверджується Міністерством фінансів України.

Отже, структура бюджетної класифікації України у функціональній структурі видатків України не передбачає видатків (коштів) на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю судів та правоохоронних органів, за рахунок видатків на їх утримання.

За Конституцією України права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55). Тому стале забезпечення фінансування судів з метою створення належних умов для їх функціонування та діяльності суддів, а також органів дізнання, попереднього (досудового) слідства і прокуратури, робота яких тісно пов'язана з діяль-

ністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту.

5. Згідно з частиною другою статті 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

На підставі статті 443 Цивільного кодексу Української РСР шкода, заподіяна громадянину внаслідок незаконного засудження чи незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного взяття під варту як запобіжного заходу чи незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту або виправних робіт, відшкодовується державою у повному обсязі незалежно від вини службових осіб органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури і суду.

Відповідно до законів України "Про Службу безпеки України", "Про міліцію" шкода, завдана неправомірними діями працівників Служби безпеки України, органів внутрішніх справ, відшкодовується за рахунок державного бюджету.

Державні органи як юридичні особи несуть юридичну відповідальність лише за своїми договірними зобов'язаннями (стаття 32 Цивільного кодексу Української РСР). Згідно з частиною першою статті 33 Цивільного кодексу держава не відповідає по зобов'язаннях державних організацій, які є юридичними особами, а ці організації не відповідають по зобов'язаннях держави. Така юридична особа, тобто державна установа, відповідає за своїми зобов'язаннями коштами, які є в її розпорядженні. У разі їх недостатності відповідальність за її зобов'язаннями несе власник відповідного майна (стаття 32 Цивільного кодексу Української РСР).

Таким чином, статтею 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та статтею 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" фактично запроваджується цивільно-правова, а не публічно-правова відповідальність органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури і суду за завдану громадянам матеріальну і моральну шкоду незаконними діями цих органів. Водночас Конституція України гарантує громадянам у таких випадках право на відшкодування шкоди за рахунок держави, а не за рахунок коштів на утримання цих органів (статті 56, 62).

6. Конституційний Суд України відповідно до статті 74 Закону України "Про Конституційний Суд України" вважає за необхідне вказати на преюдиціальність цього Рішення.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 70, 73, 74 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", згідно з якими за рахунок коштів на утримання судів, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України здійснюється відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними діями органів дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури і суду.

2. Положення статті 32 Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" та статті 25 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України у цій справі, відповідно до статті 74 Закону України "Про Конституційний Суд України", має преюдиціальне значення для судів загальної юрисдикції при розгляді ними позовів у зв'язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії положень статей зазначених законів, що визнані неконституційними.

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

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", за конституційним зверненням Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України
(справа про заощадження громадян)

м. Київ
10 жовтня 2001 року
№ 13-рп/2001

Справа № 1-23/2001

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю: суб'єкта права на конституційне подання — Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Карпачової Ніни Іванівни; представників суб'єкта права на конституційне подання Терця Валерія Миколайовича — керівника Департаменту соціально-економічних та культурних прав громадян Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Ткаченка Миколи Степановича — керівника відділу конституційного права Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; представників Верховної Ради України Беспалого Бориса Яковича — народного депутата України, члена Комітету Верховної Ради України з питань правової по-

літики, Донченка Юрія Григоровича — народного депутата України, голови підкомітету Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці, Стояна Олександра Миколайовича — народного депутата України, голови підкомітету Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці; Ушакової Раїси Антонівни — начальника Департаменту фінансів невиробничої сфери Міністерства фінансів України, Ковальчука Сергія Миколайовича — начальника юридичного управління Міністерства фінансів України; Лутковської Валерії Володимирівни — Уповноваженого Міністерства юстиції України у справах дотримання Конвенції про захист прав людини і основних свобод,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" від 21 листопада 1996 року № 537/96-ВР (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 8, ст.60, ст.61; 1998 р., № 35, ст.240) і щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40, 42, 43 Закону України "Про Конституційний Суд України" стали конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, конституційне звернення Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян — жителів Харківської області.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 71 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність спору щодо конституційності положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", а також визначена статтею 94 Закону України "Про Конституційний Суд України" наявність неоднозначного застосування положень статей 22, 41, 64 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Корнієнка М.І., пояснення Карпачової Н.І., Терця В. М., Ткаченка М.С., Селіванова А.О., Носова В.В., Беспалого Б.Я., Донченка Ю.Г., Стояна О.М., Ушакової Р.А., Ковальчука С.М., Лутковської В.В., спеціаліста, професора Рабіновича П.М. та вивчивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — звернувся з клопотанням щодо відповідності Конституції України положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" (далі — Закон).

Автор подання вважає, що положення зазначених статей Закону порушують конституційні права і свободи громадян України, передбачені, зокрема, статтями 3, 13, 22, 41, 48 Конституції України, а також міжнародні стандарти прав людини. Мається на увазі встановлений Законом порядок, за яким заощадження громадян, відновлені та проіндексовані згідно з цим Законом в установах Ощадного банку України, повертаються поетапно, залежно від віку вкладника, суми вкладу, інших обставин, у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік (стаття 7), а у разі смерті вкладника — лише їх частина, сума якої визначається виходячи з розміру державної допомоги на поховання (стаття 8).

На пленарному засіданні Конституційного Суду України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наголошувала на тому, що встановлені статтею 7 Закону обмеження щодо повернення грошових заощаджень громадян порушують принцип рівноправності, закріплений статтями 24, 41 Конституції України.

2. Воробйов В.Ю., Лосев С.В. та інші громадяни своє конституційне звернення

про необхідність офіційного тлумачення статей 22, 41, 64 Конституції України обґрунтовують тим, що суди загальної юрисдикції, до яких вони звертались з позовами про повернення їхніх вкладів, в одних випадках, керуючись зазначеними статтями, задовольняли їх позови, а в інших на підставі положень Закону відмовляли. Тому таке неоднозначне застосування судами загальної юрисдикції положень Конституції України призвело, на думку заявників, до порушення їх права власності, зокрема щодо повернення за першою вимогою їхніх вкладів та права розпоряджатися ними.

Враховуючи, що конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, конституційне звернення Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян стосуються того самого питання, на підставі статті 58 Закону України "Про Конституційний Суд України" їх об'єднано в одне конституційне провадження у справі.

3. До справи додано письмові пояснення Голови Верховної Ради України, Першого віце-прем'єра міністра України, Міністерства юстиції України.

На думку Голови Верховної Ради України, положення статей 7, 8 Закону не обмежують реалізацію конституційного права громадян на власність, закріпленого у статті 41 Конституції України. Разом з тим положення статті 7 Закону, відповідно до якого заощадження повертаються "у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік", потребує офіційного тлумачення.

Перший віце-прем'єр-міністр України наголосив на тому, що подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо неконституційності статей 7, 8 Закону не може бути задоволено через відсутність можливості повернення проіндексованих вкладів усім одночасно і в повному обсязі.

Міністерство юстиції України вважає, що сума нарахованої державою компенсації на вклади громадян не є їх власністю. У зв'язку з цим передбачений статтями 7, 8 Закону механізм повернення цих вкладів є правомірним.

4. У виступі на пленарному засіданні Стоян О.М. зазначив, що з огляду на фінансові можливості держави Верховна Рада України свідомо пішла на обмеження права вкладників розпоряджатися їх грошовими заощадженнями, знеціненнями та відновленнями в установах Ощадного банку України. Водночас встановлений Законом механізм поетапного повернення заощаджень громадян потребує вдосконалення.

На думку Беспалого Б.Я., положення статей 7, 8 Закону відповідають Конституції України, оскільки громадяни, які помістили свої заощадження до 2 січня 1992 року в установи Ощадного банку СРСР, фактично їх втратили, а на відновлені та проіндексовані вклади не набули права власності. Цю точку зору поділяє Донченко Ю.Г., який вважає, що відновлення реальної вартості заощаджень є лише пільгою для тих громадян, на яких передусім поширюються положення статті 7 Закону.

Селіванов А.О. підтримав позицію Голови Верховної Ради України.

Компенсація державою знецінених заощаджень, на думку Носова В.В., є елементом соціального захисту громадян і не тягне за собою її цивільно-правової відповідальності перед вкладниками колишнього Ощадного банку СРСР.

На думку Лутковської В.В., особа не має права власності на проіндексовані суми, що містяться на позабюджетних рахунках Ощадного банку України. Ці кошти є фактичним оформленням права особи отримати суму компенсації в разі виконання державою встановлених нею умов.

У своїх виступах Ушакова Р.А. та Ковальчук С.М. наголошували на тому, що встановлений статтями 7, 8 Закону механізм повернення заощаджень громадян є оптимальним, таким, що дає можливість з огляду на фінансову спроможність держави хо-

ча б якимось чином компенсувати заощадження найбільш соціально незахищених громадян.

5. Вирішуючи спір щодо конституційності положень статей 7, 8 Закону, Конституційний Суд України виходить з такого.

5.1. Відповідно до Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (частина перша статті 41); ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним (частина четверта статті 41).

Грошові кошти є об'єктом права власності, в тому числі приватної (стаття 13 Закону України "Про власність").

Відповідно до статті 384 Цивільного кодексу Української РСР громадяни можуть зберігати кошти в державних банківських та інших кредитних установах, розпоряджатися вкладками, одержувати по вкладах доход у вигляді процентів або вигравів, провадити безготівкові розрахунки відповідно до статутів зазначених установ та виданих у встановленому порядку правил.

Наука цивільного права виходить з того, що розміщення особою коштів на рахунках ощадного банку з метою їх збереження є реалізацією її права власності на ці кошти і водночас укладенням між вкладником і ощадним банком цивільно-правової угоди (договору банківського вкладу), підтвердженням якої є ощадна книжка. Реальність будь-якого суб'єктивного права власності полягає в його гарантованості. Вклади фізичних осіб в Ощадному банку України, зазначається в Законі України "Про банки і банківську діяльність", гарантуються державою (частина друга статті 57).

Що ж стосується зобов'язання держави гарантувати вклади фізичних осіб Ощадного банку України, то ці зобов'язання мають цивільно-правовий характер. Держава, зазначається в частині другій статті 384 Цивільного кодексу Української РСР, гарантує таємницю вкладів, їх збереження і видачу за першою вимогою вкладника.

Ці положення законодавства узгоджуються з наведеними вище положеннями Конституції України, а також частиною другою статті 3 Основного Закону, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

5.2. Одним із способів захисту права власності вкладників є відновлення становища, яке існувало до порушення цього права (частина перша статті 6 Цивільного кодексу Української РСР).

Законом, окремі положення якого оспорує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, встановлено зобов'язання держави перед громадянами України, іноземними громадянами та особами без громадянства, які внаслідок інфляції та інших обставин фактично втратили свої грошові заощадження, поміщені в період до 2 січня 1992 року в установи Ощадного банку СРСР, що діяли на території України, а також в установи Ощадного банку України протягом 1992-1994 років, якщо вони перебували на його рахунках не менше одного повного календарного року в період 1992-1995 років (стаття 1). Суть цих зобов'язань полягає у збереженні та відновленні реальної вартості зазначених заощаджень громадян шляхом їх одноразової компенсаційної індексації установами Ощадного банку України протягом грудня 1996 року — березня 1997 року, що й було зроблено та засвідчено видачею ощадних книжок вкладникам (статті 2, 5). Подальша компенсаційна індексація заощаджень громадян відповідно до положень частини другої статті 3 Закону здійснюється під час видачі вкладів.

Відновлення заощаджень громадян шляхом компенсаційної індексації в установах Ощадного банку України означає не тільки поновлення їх реальної вартості, але й право вкладника як власника своїх грошових заощаджень вимагати повернення відновленої і проіндексованої суми цього вкладу.

5.3. Відповідно до Конституції України право приватної власності є непорушним (частина четверта статті 41). Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64).

З огляду на ці положення встановлений Законом (стаття 7) механізм, відповідно до якого заощадження повертаються не за першою вимогою вкладника, як це передбачено статтею 384 Цивільного кодексу Української РСР, а "поетапно, залежно від віку вкладника, суми вкладу, інших обставин, у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік", обмежує конституційне право власності громадян, грошові вклади яких відновлені шляхом компенсаційної індексації в Державному ощадному банку України.

5.4. Відповідно до Конституції України власники, здійснюючи право власності, повинні додержуватися конституційних положень про те, що "власність зобов'язує", і вона "не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству" (частина третя статті 13), а також, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства (частина сьома статті 41).

Отже, із системного аналізу положень Конституції України випливає, що право власності може бути обмежено.

Право держави обмежити володіння, користування та розпорядження майном визначено і Першим протоколом до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року. Кожна фізична або юридична особа, зазначається в цьому документі, має право мирно володіти своїм майном. Проте держава має право "вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів..." (стаття 1).

З огляду на це Конституційний Суд України вважає, що положення статті 7 Закону, відповідно до яких заощадження повертаються "поетапно", "залежно від суми вкладу", "у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік", хоча і обмежують конституційне право власності громадян, але не суперечать статтям 13, 41, 64 та іншим статтям Конституції України.

Водночас Конституційний Суд України зазначає, що відсутність саме в Законі конкретних етапів, термінів повернення заощаджень та обсягів бюджетних асигнувань може призвести до повної втрати громадянами своїх вкладів, тобто до порушення їх конституційного права власності.

Така позиція викладена і в рішенні Європейського суду з прав людини у справі "Джеймс та інші проти Сполученого Королівства" від 21 лютого 1986 року: "Не заперечуючи право держави встановлювати — у досить широких межах розсуду, відповідно до її внутрішньої законодавчої, соціальної, економічної політики чи з іншою метою — обмеження у користуванні об'єктами права власності з огляду на суспільний інтерес, слід мати на увазі, що ці обмеження, однак, не повинні призводити до позбавлення можливостей такого користування, тобто до повної їх втрати".

5.5. Відповідно до Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи (частина перша статті 24). Це означає, що і встановлене Основним Законом право володіння, користування та розпорядження власністю (частина перша статті 41), як і обмеження державою цього права, має бути рівним для всіх громадян.

З огляду на це положення статті 7 Закону, відповідно до якого заощадження громадян, відновлені та проіндексовані згідно з Законом в установах Ощадного банку

України, повертаються залежно "від віку вкладника", є таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

Що стосується "інших обставин" як однієї з умов повернення відновлених вкладів, то це положення статті 7 Закону також не відповідає Конституції України (є неконституційним). Його довільне тлумачення у процесі застосування Закону може призвести до порушення рівності власників відновлених та проіндексованих вкладів в їх право-обмеженні на повернення цих вкладів.

6. Відповідно до статті 8 Закону у разі смерті вкладника спадкоємці або інші особи, представники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або громадських організацій, які взяли на себе організацію похорону, можуть при пред'явленні ощадної книжки вкладника та свідоцтва про смерть одержати в установах Ощадного банку України, за місцезнаходженням вкладу, частину проіндексованого вкладу для організації похорону та проведення необхідних відповідно до національних традицій поминально-ритуальних заходів, сума якої визначається виходячи з розміру державної допомоги на поховання. Ця норма не позбавляє спадкоємців права на успадкування вкладу на загальних підставах, а отже, і на набуття права власника на цей вклад.

Беручи до уваги наведені аргументи, Конституційний Суд України вважає, що підстав для визнання положення статті 8 Закону таким, що не відповідає Конституції України, немає.

7. Відновлені та проіндексовані згідно із Законом вклади є об'єктом права приватної власності громадян. З огляду на це дія статей 22, 41, 64 Конституції України, про необхідність офіційного тлумачення яких йдеться в конституційному зверненні Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян, поширюється також і на відносини власності, об'єктом яких є зазначені вклади.

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

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 7 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" від 21 листопада 1996 року № 537/96-ВР (із змінами) в частині щодо повернення заощаджень громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, відновлених та проіндексованих згідно з цим Законом в установах Ощадного банку України, залежно "від віку вкладника" та "інших обставин".

2. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), положення статті 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України".

3. В аспекті конституційного звернення Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян положення статей 22, 41, 64 Конституції України слід розуміти так, що їх дія поширюється також на відносини власності, об'єктом яких є вклади, відновлені та проіндексовані згідно з Законом України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" в установах Ощадного банку України.

4. Положення статті 7 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Євграфова П.Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", за конституційним зверненням Воробйова В.Ю., Лосєва С.В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України (справа про заощадження громадян)

1. З Рішенням Конституційного Суду України у справі про заощадження громадян (далі — Рішення) можна погодитися лише частково.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), положення статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" (далі — Закон) від 21 листопада 1996 року № 537/96-ВР.

Статтею 7 Закону, зокрема, встановлено: "Заощадження повертаються поетапно, залежно від віку вкладника, суми вкладу, інших обставин, у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік. Перелік груп вкладників і черговість виплат ... згідно зі статтею 8 цього Закону у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, встановлюються Кабінетом Міністрів України".

Цим Законом (стаття 8) також передбачено, що у разі смерті вкладника спадкоємці або інші особи, представники органів місцевого самоврядування або громадських організацій, які взяли на себе організацію похорону, можуть при пред'явленні ощадної книжки вкладника та свідоцтва про смерть одержати в установах Ощадного банку України, за місцезнаходженням вкладу, частину проіндексованого вкладу для організації похорону та проведення поминально-ритуальних заходів, сума якої визначається виходячи з розміру державної допомоги на поховання (частина перша статті 8 в редакції Закону від 24 березня 1998 року № 201/98-ВР). Зазначена сума протягом семи календарних днів перераховується Міністерством фінансів України і Національним банком України на рахунок Ощадного банку України (частина друга).

У конституційному поданні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини наголошується, що "встановивши ці законодавчі обмеження стосовно повернення особистих заощаджень громадян, держава брутально порушила найважливіші фундаментальні конституційні права і свободи громадян України та міжнародні стандарти у галузі прав людини". Зокрема, положення статей 7, 8 Закону, на думку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суперечать положенням статей 3, 13, 22, 41, 48 Конституції України.

2. У мотивувальній частині Рішення (підпункт 5.4.) зазначено: "Із системного аналізу положень Конституції України випливає, що право власності може бути обмежено" (частина третя статті 13, частина сьома статті 41). На підтвердження такого висновку наводиться положення Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, зокрема щодо права держави "вводити в дію такі закони, які ... є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів..." (стаття 1).

Статтею 7 Закону встановлено механізм, за яким заощадження повертаються не за першою вимогою вкладника, як це визначено статтею 384 Цивільного кодексу України РПР, а "поетапно, залежно від віку вкладника, суми вкладу, інших обставин,

у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік", що, наголошується в Рішенні, "обмежує конституційне право власності громадян (тут і далі підкреслено мною — П.Є.), грошові вклади яких відновлені шляхом компенсаційної індексації в Державному ощадному банку України" (підпункт 5.3 мотивувальної частини).

Виходячи з цього, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення зазначеної статті Закону, за якими заощадження "поетапно", "залежно від суми вкладу", "у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік", хоча і обмежують конституційне право власності громадян, але не суперечать статтям 13, 41, 64 та іншим статтям Конституції України" (підпункт 5.4 мотивувальної частини).

З цим не можна погодитися, оскільки відсутність чіткого визначення змісту понять "поетапно", "залежно від суми вкладу", "у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік" призводить до неоднозначного застосування положень статей 13, 41, 64 Конституції України, а, отже, — до порушень права вкладників. У цьому контексті непереконливою є позиція народних депутатів України Беспалого Б.Я., Донченка Ю.Г., інших учасників конституційного провадження, адже у статтях 1, 2, частині першої статті 7 Закону насамперед йдеться про трудові заощадження громадян як Української РСР, так і суверенної, незалежної України.

У своєму Рішенні Конституційний Суд України не дав правової оцінки положенням частини другої статті 7 Закону, за якими "перелік груп вкладників і черговість виплат проіндексованих грошових заощаджень, а також обсяг виплат згідно із статтею 8 цього Закону у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, встановлюються Кабінетом Міністрів України". Однак стаття 8 Закону не визначає правил, на які вказує частина перша статті 7 Закону. До того ж частиною другою статті 7 Закону Кабінету Міністрів України делеговано повноваження, які мають бути визначені виключно законом України, оскільки стосуються правового режиму власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України). Тому, на мою думку, положення частини другої статті 7 Закону треба було визнати такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними).

Визнаючи конституційним повернення вкладів громадянам "поетапно", Конституційний Суд України водночас зробив застереження, що "відсутність саме в Законі конкретних етапів, термінів повернення заощаджень та обсягів бюджетних асигнувань може призвести до повної втрати громадянами своїх вкладів, тобто до порушення їх конституційного права власності" (підпункт 5.4. мотивувальної частини). В іншому випадку, визнаючи неконституційним положення статті 7 Закону "інших обставин", Конституційний Суд України стверджує, що "його довільне тлумачення у процесі застосування Закону може призвести до порушення рівності власників відновлених та проіндексованих вкладів у їх правообмеженні на повернення цих вкладів" (підпункт 5.5. мотивувальної частини). Тобто відсутність визначення поняття "інших обставин" фактично стала підставою для визнання положення частини першої статті 7 Закону неконституційним, що, на мій погляд, є правильним.

Закономірно виникає питання, чому за такої ж невизначеності понять "поетапно", "залежно від суми вкладу", "у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік" ці положення статті 7 Закону визнано конституційними?

3. Зміст Рішення Конституційного Суду України свідчить про певну непослідовність у методології дослідження питань, порушених у конституційному поданні Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. На мій погляд, є всі підстави для

визнання статті 7 Закону неконституційною повністю. Посилання на Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року (статтю 1) та на Рішення Європейського Суду з прав людини у справі "Джеймс та інші проти Сполученого Королівства" від 21 липня 1986 року як на аргументи, що підтверджують конституційність положень статті 7 Закону, крім положень про вік та інші обставини, з позицій права є некоректним.

Водночас Конституційний Суд України не звернув уваги на інші прецеденти з практики Європейського суду з прав людини, на які у своєму виступі на пленарному засіданні вказав залучений до розгляду справи як спеціаліст доктор юридичних наук, професор П.М. Рабінович. Він, зокрема, наголосив на Рішенні у справі "Юналь проти Туреччини" від 10 квітня 2001 року.

Закон України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" було прийнято після набуття чинності новою Конституцією України. Встановлення державних гарантії відновлення заощаджень громадян України спрямоване на забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це чітко сформульовано у статтях 1, 2 Закону. Виходячи з цих конституційно-правових положень необгрунтованим є зміщення публічно-правових зобов'язань держави щодо повернення заощаджень громадян в площину цивільно-правових, про що стверджується в мотивувальній частині Рішення (підпункт 5.1.).

Положення статті 8 Закону, на мою думку, є некоректним з морально-етичних принципів. За змістом це положення не можна вважати таким, що відповідає верховенству права (стаття 8 Конституції України). Враховуючи ці обставини, Конституційний Суд України повинен був принаймні припинити конституційне провадження у справі в частині відповідності Конституції України положення статті 8 Закону.

4. В теорії держави і права загально визнаним можна вважати визначення поняття держави як організації політичної влади народу чи певного соціального угруповання або як публічно-правового союзу народу, що створюються для вирішення спільних для всього суспільства завдань і здійснення відповідних функцій. У демократичних і правових державах, якою проголошено Україну (стаття 1 Конституції України), таким завданням насамперед є захист прав і свобод людини і громадянина. Саме в такому контексті треба розуміти положення частини другої статті 3 Конституції України, згідно з яким **"права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави"**. Виходячи з цього, не можна погодитися з тим механізмом (порядком) повернення проіндексованих вкладів громадян, який запроваджується статтями 6, 7, 8 Закону. Вони не відповідають Конституції України, оскільки порушують конституційні права людини і громадянина.

Суддя Конституційного Суду України

П.Євграфов

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шаповала В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", за конституційним зверненням Воробйова В.Ю., Лосева С.В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України (справа про заощадження громадян)

1. У підпункті 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення з посиланнями на положення частини першої статті 24 Конституції України, за яким громадяни мають рівні конституційні права і свободи, сформульовано, що положення статті 7 Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України", відповідно до якого заощадження громадян, відновлені та проіндексовані в установах Ощадного банку України, повертаються залежно "від віку вкладника", є таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Цей висновок суперечить змісту і самому сенсу положень частин першої і другої статті 24 Конституції України.

2. Рівність громадян у конституційних правах і свободах встановлена частиною першою статті 24 Конституції України стосовно індивідів, коли вони є учасниками правовідносин саме як громадяни: всі інші їх ознаки до уваги не беруться. Саме як громадянин індивід реалізує передбачене статтею 41 Конституції України право приватної власності — володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, в тому числі вносити заощадження на банківський рахунок. В останньому випадку громадянин добровільно укладає договір і як вкладник набуває передбачених цим договором певних переваг і обмежень порівняно з тими, хто по-іншому зберігає гроші, купує цінні папери тощо. Тут немає суперечностей, адже це є реальним здійсненням конституційного права приватної власності.

За змістом положення частини другої статті 24 Конституції України 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. З цього випливає, що за іншими ознаками, не передбаченими у зазначеному переліку, законом або, скажімо, договором можуть бути встановлені привілеї чи обмеження щодо обсягу прав певних груп індивідів, які у правовідносинах виступають уже не як громадяни, а як фізичні, юридичні, посадові особи, вкладники, підприємці тощо.

Така ознака людини, як вік, у переліку, що його містить частина друга статті 24 Конституції України, відсутня, і це цілком логічно і виправдано. Вік не є такою незмінною і постійною ознакою людини, як расова належність, колір шкіри, етнічне походження. Вікові категорії людей, що відповідають віковим періодам, з яких складається людське життя, постійно трансформуються за особистим складом. Індивіди послідовно переходять з однієї категорії в іншу, втрачаючи при цьому певні, встановлені для осіб даного віку, права та привілеї і позбавляючись відповідних обмежень у правах. Водночас індивіди набувають інших прав та привілеїв, підпадають під дію нових обмежень у правах, встановлених для відповідної вікової категорії. В цьому всі люди рівні і різняться лише за об'єктивним критерієм тривалості життя. Тому встановлення привілеїв і обмежень залежно від віку є звичайною нормативно-правовою практикою і не може вважатися порушенням принципу правової рівності індивідів як людей і громадян.

Конституційний Суд України, визнавши неконституційним положення Закону України "Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України" про повернення відновленого та проіндексованого вкладу в Ощадному банку України залежно від віку вкладника, по суті розширив перелік "дискримінаційних" ознак, зазначених у частині другій статті 24 Конституції України, чим фактично вніс доповнення до Основного Закону, що виходить за межі його компетенції.

3. Конституційний Суд України був непослідовним у тлумаченні змісту положень статті 24 Конституції України. Так, розглядаючи справу про віковий ценз, він не виявив суперечностей між відповідними положеннями Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" та частиною другою статті 24 Конституції України і визнав їх конституційними. В Рішенні Конституційного Суду України від 18 квітня 2000 року № 5-рп/2000 у справі про віковий ценз, зокрема, зазначено, що "вимога частини другої статті 5 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", згідно з якою Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, не може вважатися такою, що обмежує громадян у користуванні рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (частина друга статті 38 Конституції України)".

Суддя Конституційного Суду України

В.Шаповал

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України стосовно внесення Вищою радою юстиції подань про призначення суддів на посади
(справа про призначення суддів)

м. Київ
16 жовтня 2001 року
№ 14-рп/2001

Справа № 1-8/2001

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,
Малиникової Людмили Федорівни — суддя-доповідач,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шапвала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

за участю уповноважених за дорученням представників суб'єкта права на конституційне подання Шишкіна Віктора Івановича, народного депутата України, заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, члена Вищої ради юстиції, Шинкаря Олександра Івановича, керівника Секретаріату Вищої ради юстиції, 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; Кривенка Віктора Васильовича — судді Верховного Суду України; Лукашової Надії Павлівни — начальника Управління з питань судово-правової реформи та роботи із законопроектами Верховного Суду України; Хандуріна Миколи Івановича — заступника Міністра юстиції України (на час слухання справи),

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України стосовно внесення Вищою радою юстиції подань про призначення суддів на посади.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 39 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне подання Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення зазначеного положення статті 131 Конституції України.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" є практична необхідність в офіційній інтерпретації змісту положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Малинникову Л.Ф., пояснення Шишкіна В.І., Шинкаря О.І., Селіванова А.О., Носова В.В., Кривенка В.В., Лукашової Н.П., Хандуріна М.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Вища рада юстиції — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України. За змістом викладеного в конституційному поданні правового обґрунтування Вища рада юстиції порушує питання про офіційне тлумачення положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України лише у частині внесення нею подань про призначення суддів на посади.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, зазначене положення Конституції України необхідно розуміти так, що Вища рада юстиції вносить такі подання Президенту України щодо першого призначення на посаду судді, а Верховній Раді України — стосовно обрання суддів безстроково. До відання Вищої ради юстиції також має належати внесення подань про призначення суддів на посади голів судів загальної юрисдикції, їх заступників та про звільнення їх з цих посад.

Як зазначив автор конституційного подання, в пункті 1 частини першої статті 131 Конституції України передбачено, що Вища рада юстиції вносить "подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад". У зв'язку з цим суб'єкт права на конституційне подання робить висновок, що оскільки щодо повноважень Вищої ради юстиції вжито термін "призначення", то це дає підстави вважати, що під зазначеним терміном розуміється внесення Вищою радою юстиції подань як про перше призначення на посаду судді, так і про обрання суддів Верховною Радою України безстроково. Проте статтями 3, 29 Закону України "Про Вищу раду юстиції" Вищій раді юстиції надано право внесення подання Президенту України про перше призначення на посаду професійного судді. Зазначеним Законом цьому органу надано право на звернення до Верховної Ради України з поданням про звільнення суддів з посади (стаття 31 Закону), а що ж до внесення подання Верховній Раді України про обрання суддів безстроково, то такої норми немає.

Таким чином, Вища рада юстиції вважає, що виходячи зі статусу, закріпленого статтею 1 Закону України "Про Вищу раду юстиції", вона частково обмежена у повноваженнях — усунена від участі у формуванні суддівського корпусу Верховною Радою України.

Аналіз понять "призначення", "перше призначення" та "обрання", які вживаються у статтях 85, 126, 128 Конституції України, на думку суб'єкта права на конституційне подання, свідчить про їх використання як синонімів, оскільки суддя наділяється в конституційному порядку одним і тим же повноваженням — здійснення правосуддя, а ці призначення різняться лише за формою.

Вища рада юстиції звертає увагу й на те, що в пункті 1 частини першої статті 131 Конституції України не вживається ні термін "перше призначення", ні термін "обран-

ня", а застосовується узагальнене поняття — "призначення", яке увібрало в себе терміни "перше призначення" та "обрання". Крім цього, не конкретизується орган, якому має вноситися подання.

Зважаючи на те, що в пункті 1 частини першої статті 131 Конституції України вживається поняття "призначення суддів на посади", Вища рада юстиції дійшла висновку, що до її відання належить також добір кандидатів на посади голів судів загальної юрисдикції та їх заступників і внесення подань про призначення суддів на ці посади та звільнення їх з цих посад. Це стало підставою для клопотання про офіційне тлумачення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України щодо того, чи належить до відання Вищої ради юстиції також внесення подання про призначення суддів на адміністративні посади — голів судів, їх заступників — та про їх звільнення.

2. Голова Верховної Ради України, заперечуючи доводи суб'єкта права на конституційне подання стосовно надання права Вищій раді юстиції вносити подання Верховній Раді України про обрання суддів безстроково, у письмовому поясненні зазначив, що не можна вважати переконливим твердження Вищої ради юстиції щодо вживання як синонімів у Конституції України понять "призначення" та "обрання", оскільки в пункті 1 частини першої статті 131 Конституції України йдеться про повноваження Вищої ради юстиції вносити Президенту України подання про перше призначення на посаду професійного судді.

У той же час, на думку Голови Верховної Ради України, аналіз положень Конституції України дає підстави для висновку, що Вища рада юстиції може вносити подання про призначення голів судів загальної юрисдикції, їх заступників і про звільнення їх з цих посад.

Не погоджуючись з викладеними у конституційному поданні доводами, Верховний Суд України вважає необґрунтованим посилання Вищої ради юстиції на те, що положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України відносять до відання цього органу внесення до Верховної Ради України подання про обрання суддів безстроково. Зазначає, що така позиція Вищої ради юстиції має на меті розширити її конституційні повноваження. Терміни "призначення", "перше призначення" та "обрання" не є синонімами, оскільки визначають різні за змістом процедури.

3. У процесі розгляду справи на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України Шишкін В.І., підтвердивши доводи Вищої ради юстиції, викладені у конституційному поданні, звернув увагу на один з варіантів законопроекту про Вищу раду юстиції, в якому йшлося про те, що до повноважень Вищої ради юстиції належить подання і Президенту України про перше призначення на посаду судді, і Верховній Раді України про обрання суддів безстроково. Проте народні депутати України на підставі різних підходів до термінологічного визначення "призначення" цю пропозицію відхилили.

Шинкар О.І. також підтримав конституційне подання Вищої ради юстиції.

Селіванов А.О. наголосив, що позиція суб'єкта права на конституційне подання стосовно синонімічного розуміння понять "призначення" та "обрання" є необґрунтованою.

Носов В.В. зазначив, що виходячи із розширеного тлумачення положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України Вища рада юстиції має право вносити подання як про перше призначення на посаду судді, так і про обрання на цю посаду безстроково. Що стосується призначення суддів на адміністративні посади, то, на його думку, це питання потребує законодавчого вирішення.

Хандурін М.І. визнав неприйнятною позицію Вищої ради юстиції і зауважив, що в

положенні пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України йдеться лише про те, що Вища рада юстиції вносить подання Президенту України про перше призначення на посаду судді.

Кривенко В.В. та Лукашова Н.П. підтримали доводи Верховного Суду України, викладені у листі до Конституційного Суду України.

4. Виходячи із системного аналізу положень Конституції України Конституційний Суд України дійшов висновку, що з обґрунтуванням Вищої ради юстиції погодитися не можна.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України до відання Вищої ради юстиції належить, зокрема, внесення подання про призначення суддів на посади. За змістом цього пункту зазначене положення поширюється на порядок заміщення посади судді судів загальної юрисдикції.

У статті 85 Конституції України стосовно повноваження Верховної Ради України з кадрових питань вживаються обидва поняття — "призначення" і "обрання". Рішення про призначення/обрання оформляються постановою Верховної Ради України. Але якщо поняття "обрання" застосовується лише до суддів судів загальної юрисдикції (пункт 27 частини першої статті 85, статті 127, 128 Конституції України), то поняття "призначення" — щодо інших посадових осіб (пункти 16, 17, 18, 19, 20, 21, 26 частини першої статті 85, частина друга статті 131 Конституції України).

Президент України в межах своїх повноважень (статті 106, 114, 122, 128 Конституції України) одноособово приймає рішення про заміщення посади шляхом "призначення" певної посадової особи, в тому числі про "перше призначення" на посаду професійного судді, у формі указу. Таке вживання понять розвивається і конкретизується у відповідних законах України.

Отже, в Конституції України поняття "призначення" на відміну від поняття "обрання" позначає різні процедури щодо зайняття посади судді та різні форми актів з цього питання, прийнятих відповідно Президентом України чи Верховною Радою України.

Разом з тим ні Конституція України, ні інші нормативно-правові акти не містять чіткого визначення понять "призначення" та "обрання" і не розмежовують їх за певними юридичними ознаками. Використання єдиного поняття для позначення різних за своєю природою правових механізмів заміщення посад та уточнення понять "призначення" і "обрання" є предметом законодавчого врегулювання.

Свідченням відмінності понять "призначення" та "обрання" є різний строк повноважень суддів судів загальної юрисдикції, які обійняли посади суддів за наслідками різних процедур. Зокрема, на посаду судді вперше громадянин України призначається Президентом України строком на п'ять років, а парламент обирає суддю безстроково. Тобто на "обрання безстроково" може претендувати особа з належною фаховою підготовкою, відповідним досвідом і стажем, оскільки строковий п'ятирічний термін перебування на посаді професійного судді завершився.

На основі наведеного та зважаючи на положення частини четвертої статті 126, частини першої статті 128 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що поняття "призначення" та "обрання" на посади суддів у судах загальної юрисдикції, які обіймали посади за наслідками різних процедур, є різними. Поняття "призначення суддів на посади", яке вживається в пункті 1 частини першої статті 131 Конституції України, стосується лише тих осіб, які призначаються Президентом України вперше на посаду професійного судді судів загальної юрисдикції строком на п'ять років.

5. З матеріалів справи випливає, що чинну редакцію Закону України "Про Вищу раду юстиції" прийнято Верховною Радою України 15 січня 1998 року. Відповідно до внесеного народним депутатом України Шишкіним В.І. законопроекту Вищій раді юстиції пропонувалося надати право вносити парламенту подання про обрання суддів безстроково (за матеріалами стенограми засідання Верховної Ради України). Але цю пропозицію Верховна Рада України не врахувала.

Отже, приймаючи названий Закон тим самим складом Верховної Ради України, який у 1996 році ухвалив чинну Конституцію України, парламент конкретизував відповідне конституційне положення, зазначивши в пункті 1 статті 3 та статті 29 цього Закону, що Вища рада юстиції вносить подання про перше призначення на посаду судді Президенту України. Це свідчить, що, визначаючи повноваження Вищої ради юстиції з цього питання, парламент не включив до них внесення подання Верховній Раді України про обрання суддів безстроково.

Такий підхід до законодавчого регулювання повноважень Вищої ради юстиції є по суті визначенням парламентом змісту положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України.

6. Граматичне тлумачення понять "призначення" та "обрання" дає змогу визначити їх відмінності. Під словом "призначення" розуміється розпорядження на право заміщення якоїсь посади, надання офіційного права займати якусь посаду, виконувати визначені обов'язки. Слово "обрання" тлумачиться як відбирання з багатьох за якою-небудь ознакою, виділення голосуванням для виконання певних обов'язків (Словник української мови, Новий тлумачний словник української мови тощо).

Досліджуючи спірне питання із застосуванням історичного тлумачення, Конституційний Суд України встановив, що в системі правосуддя до прийняття Конституції України 1996 року посада судді заміщала лише шляхом обрання. За Конституцією (Основним Законом) Української РСР 1978 року всі суди утворювалися на засадах виборності суддів і народних засідателів, тобто судді, за винятком народних, обиралися відповідними радами, а Верховний Суд Української РСР обирався Верховною Радою Української РСР.

Таким чином, на той час зміст понять "призначення" та "обрання" мав істотні відмінності (статті 108, 109, 150, 151 Конституції (Основного Закону) Української РСР).

У чинній Конституції України ці поняття також розмежовано, зокрема поняття "обрання" вжито щодо тих суддів, які після закінчення п'ятирічного терміну перебування на посаді судді шляхом першого призначення Президентом України обираються потім Верховною Радою України безстроково.

Отже, граматичне та історичне тлумачення дають змогу стверджувати, що поняття "призначення" та "обрання" мають зазначені відмінності.

7. Механізм добору громадянина України на посаду судді реалізують Вища рада юстиції та кваліфікаційні комісії суддів.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України на Вищу раду юстиції покладено "внесення подання про призначення суддів на посади".

У статтях 3, 29 Закону України "Про Вищу раду юстиції" встановлено порядок внесення Вищою радою юстиції подання Президентові України про перше призначення суддею. Для виконання цих повноважень у структурі Вищої ради юстиції функціонує секція з питань підготовки подань для призначення суддів уперше (частина перша статті 19 Закону України "Про Вищу раду юстиції").

Кваліфікаційна комісія суддів може рекомендувати громадянина України на посаду судді (частина третя статті 127 Конституції України).

Завданням кваліфікаційної комісії суддів є, зокрема, визначення рівня професійної підготовленості суддів (стаття 1 Закону України "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України"). За заявами кандидатів у судді вона проводить кваліфікаційні екзамени і дає висновки про підготовленість до судової роботи кожного кандидата, який уперше висувається на посаду судді.

За результатами розгляду заяв кандидатів у судді кваліфікаційні комісії суддів дають висновки про можливість обрання на посаду судді безстроково (частина друга статті 6 Закону України "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України").

Положень щодо внесення Вищою радою юстиції подань до Верховної Ради України про обрання суддів безстроково Закон України "Про Вищу раду юстиції" не містить.

Таким чином, аналіз функцій кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради юстиції щодо першого призначення й обрання свідчить, що вони розмежовані певними процедурами стосовно заміщення посад суддів судів загальної юрисдикції. Це дає підстави для висновку про відмінність повноважень кваліфікаційних комісій суддів та Вищої ради юстиції щодо кандидатів на посади суддів. Законодавчо закріплено особливий порядок, згідно з яким Вища рада юстиції за рекомендацією кваліфікаційної комісії суддів вносить подання Президенту України про призначення громадянина України на посаду судді вперше. Процес обрання на посаду судді безстроково здійснюється Верховною Радою України як колегіальним органом законодавчої влади з урахуванням відповідного висновку кваліфікаційної комісії суддів. На основі цього можна стверджувати, що саме за змістом функцій кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради юстиції та за процедурами їх реалізації поняття "призначення" і "обрання", які вживаються в Конституції України щодо зайняття посади судді, є різними.

8. Що стосується порушеного в конституційному поданні питання щодо внесення Вищою радою юстиції подання про призначення суддів на посади голів судів загальної юрисдикції, їх заступників та звільнення їх з цих посад, то аналіз норм Конституції України доводить, що Основний Закон України не містить положень про призначення/обрання голів судів загальної юрисдикції, заступників та їх звільнення. Лише частина друга статті 128 Конституції України передбачає обрання на посаду Голови Верховного Суду України та звільнення з цієї посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду України в порядку, встановленому законом.

Призначення на адміністративні посади голів інших судів загальної юрисдикції та їх заступників має визначатися виключно законом (пункт 14 частини першої статті 92 Конституції України).

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що із змісту положень Конституції України не випливає належність до відання Вищої ради юстиції внесення подань про призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та про звільнення їх з цих посад.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 63, 67, 69 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. В аспекті порушених у конституційному поданні питань щодо внесення Вищою радою юстиції подань про призначення суддів судів загальної юрисдикції на посади,

в тому числі на адміністративні, положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України у системному зв'язку з пунктом 27 частини першої статті 85, частиною четвертою статті 126, частиною третьою статті 127, статтею 128 Конституції України треба розуміти так, що Вища рада юстиції вносить подання Президенту України про перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років.

2. За змістом пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України право внесення подань Верховній Раді України про обрання суддів безстроково та призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції на Вищу раду юстиції не поширюється.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**РІШЕННЯ****КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки)

м. Київ
14 листопада 2001 року
№ 15-рп/2001

Справа № 1-31/2001

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

Скоморохи Віктора Єгоровича — головуєчий,
Іващенко Володимира Івановича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича — суддя-доповідач,
Селівона Миколи Федосовича,
Тихого Володимира Павловича,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Лавриновича Олександра Володимировича — Державного секретаря Міністерства юстиції України, народного депутата України до 18 жовтня 2001 року; представників Кабінету Міністрів України Варенка Валерія Івановича — заступника Державного секретаря Міністерства внутрішніх справ України, Радутного Сергія Івановича — заступника начальника Головного управління адміністративної служби міліції Міністерства внутрішніх справ України; представника Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України Єфіменка Леоніда Васильовича — заступника Державного секретаря Міністерства юстиції України; представників Верховної Ради України: Бакланової Лілії Володимирівни — головного наукового консультанта Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України, Фесенка Євгена Володимировича — головного наукового консультанта Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України; Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; представника Міністерства внутрішніх справ України Пилипчука Миколи Олексійовича — начальника паспортного відділу Головного управління адміністративної служби міліції Міністерства внутрішніх справ України,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700 (ЗП України, 1995 р., № 1, ст. 9), Положення про паспортну систему в СРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 28 серпня 1974 року № 677 (СП СРСР, 1974 г., № 19, ст. 109), та Постанови Ради Міністрів СРСР "Про деякі правила прописки громадян" від 28 серпня 1974 року № 678 (СП СРСР, 1974 г., № 19, ст. 110).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700, Положення про паспортну систему в СРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 28 серпня 1974 року № 677, та Постанови Ради Міністрів СРСР "Про деякі правила прописки громадян" від 28 серпня 1974 року № 678.

Підставою для розгляду справи відповідно до статей 71, 82 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність спірних питань стосовно конституційності положень зазначених правових актів щодо прописки громадян.

Заслухавши суддю-доповідача Савенка М.Д., пояснення Лавриновича О.В., Варенка В.І., Єфіменка Л.В., Фесенка Є.В., Носова В.В., Пилипчука М.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 48 народних депутатів України — звернувся з клопотанням визнати неконституційними підпункт 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700, яким встановлено, що паспортна служба відповідно до покладених на неї завдань організовує роботу, пов'язану із документуванням населення, пропискою, випискою, випискою, реєстрацією та обліком громадян за місцем їх проживання, здійснює контроль за виконанням громадянами і посадовими особами правил паспортної системи, а також Положення про паспортну систему в СРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 28 серпня 1974 року № 677, і Постанову Ради Міністрів СРСР "Про деякі правила прописки громадян" від 28 серпня 1974 року № 678, які згідно з Постановою Верховної Ради України "Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР" від 12 вересня 1991 року № 1545-XII (ВВР, 1991 р., № 46, ст. 621) є чинними в Україні.

Автори конституційного подання стверджують, що названі акти суперечать статтям 24, 33, 64 Конституції України, зокрема частині другій статті 24, відповідно до якої не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками місця проживання; частині першій статті 33, згідно з якою кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом; частині першій статті 64, яка визначає, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

2. У поясненні Кабінету Міністрів України зазначається, що існування та функціонування інституту прописки громадян у частині її дозвільного характеру не узгоджується зі статтями 24, 33, 64 Конституції України і підлягає скасуванню та заміні про-

писки на реєстрацію громадян. Наголошується, що прописка як форма реєстрації та обліку населення за місцем проживання не є порушенням законодавства України та загальновизнаних міжнародних норм щодо прав людини.

Президент України звертає увагу на те, що Розпорядженням Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи" від 18 серпня 1997 року № 298 визнано за необхідне скасувати інститут прописки, яка має дозвільний характер, і запровадити в Україні реєстрацію громадян за місцем їх постійного чи тривалого тимчасового проживання, яка має повідомний характер. Це сприятиме створенню умов для справедливої і оперативної реалізації громадянами деяких прав і свобод, виконання ними конституційних обов'язків.

Голова Верховної Ради України в листі стверджує, що положення оспорюваних актів зводяться не лише до регулювання питань, пов'язаних з пропискою громадян, вони регламентують і порядок реєстрації громадян, їх обліку тощо. Тому реєстрацію громадян у встановленому порядку, який не обмежує їхніх прав, не можна визнати неконституційною. Порушені в конституційному поданні питання значною мірою стосуються вдосконалення правового регулювання статусу громадян, що слід вирішувати шляхом прийняття відповідного закону. На розгляді у Верховній Раді України знаходяться три законопроекти з цих питань, в яких не міститься положень щодо прописки громадян.

Міністерство внутрішніх справ України інформує про те, що нині прописка в одних випадках має повідомний характер, а в інших — дозвільний. При здійсненні прописки, виписки та реєстрації громадян підрозділи паспортної служби органів внутрішніх справ керуються Положенням про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700, постановами Ради Міністрів СРСР з питань прописки і паспортної системи, Тимчасовою інструкцією про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 лютого 1992 року.

Міністерство юстиції України сповіщає, що реєстрація і облік громадян за місцем проживання не є порушенням законодавства України та загальновизнаних норм міжнародного права щодо прав людини, тоді як дозвільний порядок прописки суперечить статтям 24, 33, 64 Конституції України. Наголошується на необхідності обліку громадян для забезпечення функції контролю і прогнозування та поетапної заміни прописки на реєстрацію громадян.

3. У виступі на пленарному засіданні Конституційного Суду України представник суб'єкта права на конституційне подання Лавринович О.В. звернув увагу на те, що предметом розгляду Конституційного Суду України є інститут прописки громадян, який суперечить статтям 24, 33, 64 Конституції України. Він підкреслив, що оскільки постанови Ради Міністрів СРСР з питань прописки, названі у конституційному поданні, втратили чинність, необхідно розглядати лише питання про конституційність підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ.

На думку Фесенка Є.В., для визнання положень оспорюваних правових актів такими, що не відповідають Конституції України, підстав немає.

Варенко В.І. вважає, що прописка має подвійний характер: в окремих випадках — дозвільний, а в інших — повідомний. Кабінет Міністрів України дотримується позиції, що до законодавчого врегулювання скасовувати прописку в Україні передчасно.

На думку Носова В.В., визнання прописки неконституційною викличе ряд ускладнень при реалізації житлових, соціальних та інших прав громадян, тому необхідно прийняти відповідний закон.

Єфіменко Л.В. зазначив, що реалізація громадянином права обирати місце про-

живання і користуватися жилим приміщенням обмежується пропискою. Правові акти, що застосовуються в Україні, свідчать про дозвільний характер прописки, яка здійснюється за умов наявності жилої площі, певних родинних зв'язків, згоди інших осіб на прописку, наявності дозволу органу влади тощо. Впровадження реєстрації замість прописки треба проводити поетапно.

У своєму виступі Пилипчук М.О. висловив думку, що система прописки пов'язана з реалізацією прав людини на пересування та вибір місця проживання і має регулюватися законодавством України. Міністерство внутрішніх справ України вважає, що скасовувати прописку передчасно, а її заміну на реєстрацію громадян слід проводити поетапно. При цьому було наголошено, що органи внутрішніх справ готові забезпечити реєстрацію громадян.

4. Конституційний Суд України, вирішуючи спір, виходить з того, що в Україні права і свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності держави та її органів. Відповідно до статті 33 Конституції України кожний, хто на законних підставах перебуває на території України, має право вільно пересуватися, вибрати місце проживання, залишати територію України. Право на свободу пересування і вибору місця проживання в межах держави як невід'ємне право кожної людини закріплено також Загальною декларацією прав людини 1948 року (частина перша статті 13), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 року (стаття 12), Протоколом № 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року (стаття 2) та іншими міжнародно-правовими актами.

Вільне пересування і вибір місця проживання є суттєвою гарантією свободи особистості, умовою її професійного і духовного розвитку. Це право, як і інші права і свободи людини, є невідчужуваним та непорушним (стаття 21 Конституції України). Водночас назване право не є абсолютним. Свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України можуть бути обмежені, але тільки законом (стаття 33 Конституції України).

Допустимість обмеження свободи пересування, вільного вибору місця проживання в межах держави та права вільно залишати територію країни визнається і міжнародним правом. Зокрема, стаття 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року закріплює правило, за яким здійснення права на свободу пересування і свободу вибору місця проживання, вільно залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, не може зазнавати жодних обмежень, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України права і свободи людини і громадянина, гарантії їх здійснення та основні обов'язки повинні визначатися виключно законом, а не іншими нормативними актами. Однак закону, який би комплексно регулював реалізацію встановлених статтею 33 Конституції України прав і свобод, на момент розгляду справи не прийнято. Разом з тим останнім часом прийнято ряд законодавчих та інших нормативних актів, спрямованих на реформування інституту прописки, усунення обмежень при здійсненні певних конституційних прав і свобод, зокрема права на працю.

Проте, як свідчить аналіз відповідних підзаконних нормативних актів, прописка й досі має здебільшого дозвільний характер і здійснюється переважно на підставі відомчих актів. Одним з таких актів є Тимчасова інструкція про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затверджена наказом Міністерства внутрішніх

справ України від 3 лютого 1992 року, яка встановлює необхідність отримання дозволу органів внутрішніх справ на прописку (виписку) в усіх без винятку населених пунктах України. Саме такий порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежить, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, обмежує право особи на вільний вибір місця проживання.

Таким чином, положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700, згідно з яким паспортна служба органів внутрішніх справ застосовує дозвільний порядок вибору особою місця проживання, суперечить частині першій статті 33 та частині першій статті 64 Конституції України (є неконституційним).

Конституційний Суд України вважає, що Кабінету Міністрів України необхідно забезпечити приведення у відповідність з Конституцією України і цим Рішенням відомчі нормативні акти з питань прописки (виписки), а Верховній Раді України доцільно прискорити прийняття відповідного закону.

5. Юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на чинні нормативно-правові акти.

Оспорювані в конституційному поданні постанови Уряду СРСР з питань прописки громадян визнані такими, що втратили чинність згідно з постановою Ради Міністрів СРСР "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Уряду СРСР з питань прописки громадян" від 8 вересня 1990 року № 907 та висновками Комітету конституційного нагляду СРСР від 26 жовтня 1990 року, від 11 жовтня 1991 року, і не можуть бути об'єктом судового конституційного контролю.

Отже, конституційне провадження у справі щодо відповідності цих постанов Уряду СРСР Конституції України підлягає припиненню на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 73 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700, щодо прописки (виписки), згідно з яким паспортна служба органів внутрішніх справ застосовує як загальне правило дозвільний порядок вибору особою місця проживання.

2. Положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700, що визнано неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Забезпечення виконання Рішення Конституційного Суду України покласти на Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України.

4. Припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Положення про паспортну систему в СРСР, затверджено-

го постановою Ради Міністрів СРСР від 28 серпня 1974 року № 677, Постанови Ради Міністрів СРСР "Про деякі правила прописки громадян" від 28 серпня 1974 року № 678.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ НА ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

П. Євграфов

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Насамперед хочу зазначити, що актуальність цієї теми зумовлена багатьма чинниками. На мій погляд, настав час, коли необхідно з'ясувати роль Конституційного Суду України у формуванні громадянського суспільства і правової держави. Питання непросте, оскільки охоплює надзвичайно важливі як практичні, так і науково-теоретичні аспекти. П'ять років діяльності Конституційного Суду України (1996 — 2001) — єдиним органом конституційної юрисдикції в нашій державі — висвітлили чимало проблем у законодавчій базі, які мали б розв'язуватися на рівні Основного Закону.

Варто зазначити, що жоден із законопроектів про внесення змін до Конституції України¹, на які Конституційний Суд дав висновки про їх відповідність вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України, не містив положень щодо вирішення цих проблем, фактично залишаючи їх поза увагою.

У теорії і практиці вітчизняного і зарубіжного конституціоналізму вже визнано, що Конституційний Суд України відіграє важливу і досить значну роль у збереженні балансу закріплених Основним Законом повноважень між Президентом, парламентом, народними депутатами, виконавчою владою, місцевим самоврядуванням, основу якого становить волевиявлення Українського народу.

Об'єктивно така оцінка, в чому я глибоко переконаний, залежить насамперед від впливу Конституційного Суду на формування в Україні громадянського суспільства і правової держави.

Зрозуміло, що діяльність Конституційного Суду може або сприяти становленню і подальшому розвитку громадянського суспільства і правової держави, тобто позитивно впливати на всі процеси, що відбуваються в економіці², політичній системі, соціально-культурній сфері; або навпаки — перешкоджати такому процесу, тобто мати негативний вплив. Відповідь на це досить складне питання потребує ретельного, глибокого і всебічного аналізу становлення інституцій громадянського суспільства і правової держави, їхнього зв'язку з результатами діяльності Конституційного Суду України. **Але в будь-якому разі рішення органу конституційної юрисдикції не спрямовані про-**

¹ Необхідно підкреслити, що Конституцією України встановлено досить жорстку процедуру (розділ XIII) і надзвичайно високі вимоги до законопроектів про внесення змін до неї. Зокрема, "Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України". Крім того, необхідно, щоб законопроекти про внесення змін до Конституції мали системний характер (див.: Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1977 — 2001. Книга 1, 2. К.: Юрінком Інтер, 2001).

² Не без підстав Л. Ф. Мізес зазначав, що ринкова економіка і правова держава живуть і помирають разом (його праця: Индивид, рынок и правовое государство. — Санкт-Петербург: Пневма, 1999. — С.15)

ти становлення громадянського суспільства і правової держави або на їхнє протиставлення одне одному, як іноді зазначається в юридичній літературі та засобах масової інформації. Коли дається подібна оцінка, то, на мій погляд, є більше підстав стверджувати про певну некомпетентність чи недостатні знання положень Конституції і Закону України "Про Конституційний Суд України", якими на сьогодні визначено функції, повноваження, порядок організації і діяльності Конституційного Суду, процедура розгляду ним справ, а також положень законів та інших правових актів, що були предметом офіційного тлумачення або перевірки їх на відповідність Конституції України. Про це чимало писали фахівці галузі права в наукових дослідженнях¹.

Я лише наголошу на тому, що впродовж усієї діяльності Конституційного Суду України найактуальнішими, найгострішими були і залишаються питання захисту та забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, сумісництва, додержання Конституції органами державної влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, відповідності Конституції України чинного законодавства тощо. При цьому необхідно зазначити, що, вирішуючи зазначені питання, Конституційний Суд водночас зосереджував свою увагу на захисті прав і свобод людини.

Як відомо, в Конституції України, на відміну від її проектів, не застосовується поняття "громадянське суспільство"². В контексті теорії права та держави, а також конституціоналізму такий підхід є обґрунтованим, оскільки чинний Основний Закон України, на мій погляд, досить повно закріплює головні засади організації та функціонування суспільства, яке за рівнем свого розвитку мало б називатися громадянським. Насамперед йдеться про економічну та політичну системи, соціальну структуру, культуру, гуманітарні та політико-правові цінності й пріоритети тощо.

Визначення України суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1 Конституції України) є поки що наміром і стратегічним напрямом, політико-правовим принципом, метою у створенні належної правової системи і державного будівництва в Україні, де відображено все те, що природно притаманне громадянському суспільству. **Правова держава — лише одна з форм функціонування громадянського суспільства.** Водночас суспільство і держава пов'язані між собою єдиним пріоритетом — людиною, яка визнається Конституцією України найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3 Конституції України).

На реалізацію саме цих положень Основного Закону спрямовано діяльність Конституційного Суду України, незалежно від того, чи вирішує він питання конституційності законів, інших нормативно-правових актів, чи йдеться про надання висновків, офіційного тлумачення положень Конституції і законів України, чи про розгляд інших питань, пов'язаних із захистом прав і свобод громадянина.

¹ Див.: Тодыка Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Харьков: Факт, 2000. — С. 304-308. Конституційний Суд, як правильно зазначає проф. Н.В. Вітрук, формує практику, згідно з якою його правові позиції, що викладені в підсумкових рішеннях у конкретних справах, мають загальний характер і обов'язкові для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб у всіх аналогічних правових ситуаціях. У цьому полягає одна з вимог правового режиму конституційності (Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 годы). — М.: Городец-издат, 2001. — С. 122).

² Докладно про громадянське суспільство див.: Общая теория государства и права /Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. — М.: Зерцало, 2001. — С.2 – 33.

Здійснюючи цю функцію, Конституційний Суд України безпосередньо впливає на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян. **Звичайно, поки що не все так просто і прозоро, як мало б бути в режимі реальної дії верховенства права, конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина.** Як вийти з цього стану, у який спосіб і яким шляхом, буде сказано дещо пізніше.

Проте хотів би звернути увагу, що, приймаючи відповідні рішення, Конституційний Суд України впливає на формування у громадян, суспільства в цілому нової правосвідомості і більш високої правової культури. Відхід громадян від так званої "патерналістської" місії держави, згідно з якою нібито тільки від держави залежить добробут, матеріальне забезпечення людини, її життя, здійснення прав і свобод, захист честі і гідності, є одним з важливих показників становлення в Україні громадянського суспільства і водночас формування правової держави.

Своїми рішеннями Конституційний Суд вимагає від органів державної влади обов'язкового здійснення своїх функцій на засадах поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також неухильного додержання Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції і законів України. Визнаючи закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення неконституційними, Конституційний Суд, таким чином, **удосконалює чинну систему законодавства, позбавляє її від застарілих актів та юридичних норм.** Тобто рішення Конституційного Суду України, без сумніву, є тим чинником, що безпосередньо впливає на формування правової держави.

Про це яскраво свідчать уже прийняті акти Конституційного Суду, що суттєво вплинули на формування і розвиток в Україні нової політичної системи, реалізацію народного волевиявлення, взаємовідносини між політичними партіями, молодіжними громадськими організаціями, іншими об'єднаннями громадян з одного боку і державою — з другого, а також між громадянином і державою.

Рішення Суду з питань сумісництва мандата народного депутата України з державною службою та з іншими видами діяльності, здійснення народного волевиявлення, виборів, референдуму, формування політичних фракцій у парламенті та інші сприяли зміцненню конституційного ладу в державі, усуненню прогалин в чинному законодавстві, розробці концептуально нових законопроектів тощо.

Звичайно, що при розв'язанні складних проблем не всі поділяють позиції, сформульовані у рішеннях Конституційного Суду України. Не було жодного випадку, коли збігалися б точки зору усіх, оцінка ухваленого Конституційним Судом того чи іншого рішення або висновку. І це природно. Тому не слід вважати відповідні положення рішення або висновку, що оспорується в науковій літературі, засобах масової інформації або в окремих думках суддів Конституційного Суду такими, що суперечать Конституції чи з позиції права є хибними. На мій погляд, у таких оцінках превалює суб'єктивне, до того ж ідеологічне за змістом та емоційне за формою, аніж об'єктивне.

Вплив Конституційного Суду України на формування громадянського суспільства і правової держави виявляється через здійснені ним функції та повноваження. Виходячи з аналізу правових засад діяльності Конституційного Суду України природно виникає запитання: **а чи може такий вплив Суду на процеси формування громадянського суспільства і правової держави бути ефективнішим.** Якщо так, то що перешкоджає цьому, які проблеми потрібно вирішити?

Такі проблеми існують, і я хотів би звернути увагу на деякі з них, які, на мою думку, є основними. Застережу, що насамперед йдеться про удосконалення конституційно-правової основи Конституційного Суду України.

Вважаю, що перші п'ять років діяльності органу конституційної юрисдикції в Україні дають підстави стверджувати про необхідність внесення змін до його функцій, обсягу і змісту повноважень, тобто необхідна певна і досить істотна його реформація.

По-перше, оскільки відповідно до чинної Конституції України пріоритетними є права і свободи людини і громадянина, то за такою логікою необхідно послідовно зміцнювати гарантії і можливості реалізації та захисту цих прав і свобод. Виходячи з цього, вважаю, що настав час закріпити (визнати) в Конституції України право громадян (іноземців, осіб без громадянства) безпосередньо звертатися до Конституційного Суду зі скаргою на закони та інші нормативно-правові акти, що обмежують (порушують) їхні права і свободи, а з другого боку — надати Конституційному Суду України повноваження розглядати на відповідність Конституції України (конституційність) закони та інші нормативно-правові акти за скаргою громадян у разі обмеження (порушення) цими актами конституційних прав і свобод людини і громадянина.

На сьогодні відповідно до Конституції України і Закону України "Про Конституційний Суд України" громадяни (іноземці, особи без громадянства) є суб'єктами права на конституційне звернення до Конституційного Суду України лише з питань надання офіційного тлумачення положень Конституції та законів України (стаття 43 Закону). Підставою для такого конституційного звернення "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" (стаття 94 Закону).

До цього варто додати, що п'ять років діяльності Конституційного Суду України дозволяють говорити як про позитивні, так і негативні риси процедури надання Конституційним Судом офіційного тлумачення за конституційним зверненням фізичних і юридичних осіб. Про останні свідчить насамперед складність цієї процедури для громадян. А якщо врахувати слабку обізнаність населення в чинному законодавстві й практиці його застосування, низький рівень правосвідомості і правової культури, то надане Законом право громадян на конституційне звернення з питань офіційного тлумачення в багатьох випадках залишається фікцією.

Ось чому реалізація зазначеної пропозиції, а вона досить обґрунтована не тільки вітчизняною, а й зарубіжною наукою конституційного права¹, сприятиме захисту прав і свобод людини і громадянина, прискоренню процесу створення відповідно до світових правових стандартів системи чинного національного законодавства, практики застосування його норм, а, отже, формуванню в Україні правової держави. Тобто на пострадянському просторі країни, де лише розпочався процес формування правової держави, в першу чергу потрібно дбати про реальну гарантію здійснення конституційних прав і свобод людини і громадянина.

У разі внесення таких змін до Конституції України і Закону України "Про Конституційний Суд України" постає питання, а чи потрібно залишати за Конституційним Судом повноваження надавати офіційне тлумачення Конституції і законів України. Вважаю, що ні. Але до цього необхідно зробити застереження, адже йдеться не про надання Верховній Раді України повноваження офіційного тлумачення законів, оскільки її основними функціями є прийняття законів, здійснення парламентського контролю, установча тощо.

Тлумачення законів мають здійснювати ті органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, які застосовують ці закони або інші нормативно-правові акти.

¹ Див.: Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации". Комментарий. — М.: Юридическая литература, 1996. — С. 34; А. Жалинский, А. Рерихт. Введение в немецкое право. — М.: Спарк, 2001 — С. 19. Взагалі захист прав і свобод людини набуває значення стратегічного напрямку усталеного розвитку країни (див.: Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. — М.: НОРМА, 2000).

По-третє, для забезпечення режиму конституційності на всій території України право на безпосереднє звернення до Конституційного Суду України також необхідно надати і судам загальної юрисдикції, тобто визнати їх суб'єктами звернення (подання) у разі, якщо закон чи окрема його норма (припис) суперечать Конституції України. Чинним Законом України "Про Конституційний Суд України" зазначене звернення можливе лише через Верховний Суд України (статті 40, 83), що не тільки ускладнює процедуру проходження і розгляду по суті звернення судів загальної юрисдикції, а й істотно послаблює конституційні гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина.

По-четверте, як відомо, Конституція України встановлює, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ України, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (стаття 5 Конституції України). Виходячи з цього, на мою думку, логічно було б закріпити за Конституційним Судом України також здійснення функцій встановлення конституційності **результатів виборів Президента України та результатів виборів народних депутатів України, тобто виборів до парламенту**. Це сприяло б зміцненню організації і порядку в реалізації виборчого законодавства, стабільності в суспільстві, а, головне, — відповідало б призначенню Конституційного Суду України: здійсненню функцій захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпеченню вищої юридичної сили та охорони Конституції, суверенітету і територіальної цілісності України.

Важливим чинником впливу на формування громадянського суспільства і правової держави є **виконання рішень Конституційного Суду України**. Не лише в Україні, і в інших країнах СНД і Балтії виконання рішень органів конституційної юрисдикції поки що є досить проблемним. Це питання неодноразово обговорювалося на сторінках теоретичних та публіцистичних видань, науково-практичних конференціях та семінарах. **Однак і сьогодні виконання рішень Конституційного Суду потребує значно більшої уваги і, в першу чергу, від вищих органів державної влади — Президента, Верховної Ради (парламенту), Кабінету Міністрів**, оскільки на них Конституція України покладає обов'язки щодо забезпечення життєдіяльності суспільства, проведення внутрішньої і зовнішньої політики держави. Не є таємницею, що **більшість рішень і висновків Конституційного Суду України не виконуються**. Особливо прикро, коли ці рішення безпосередньо спрямовані на захист прав і свобод людини і громадянина та можуть реально поліпшити становище людини в суспільстві.

Так, 25 листопада 1998 року Конституційний Суд України ухвалив Рішення № 15-рп/98, яким визнав неконституційною Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти" (справа про платні медичні послуги). Однак це Рішення Кабінет Міністрів нібито не помітив, а в державних закладах охорони здоров'я діють преїскуранти, у яких установлено вартість надання громадянам певних платних медичних послуг. Зрозуміло, хто може скористатися такими послугами. Більшість громадян залишається незахищеними, що явно суперечить статті 49 Конституції України і зазначеному Рішенню Конституційного Суду України.

Також "непомітними" залишаються рішення Конституційного Суду і для народних депутатів України, частина з яких продовжує обіймати інші посади, сумісність з якими заборонена Конституцією та законами України, зокрема, міського голови в системі виконавчої влади тощо, а це суперечить положенням статей 78, 81 Конституції України, а також рішенням Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп (справа щодо несумісності депутатського мандата) та від 6 липня 1999 року

№ 7-рп/99 (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови). Порядок виконання цих рішень Конституційного Суду відповідно до Конституції та чинних законів України покладено на Верховну Раду України та Київський міський суд. Перелік прикладів невиконання рішень Конституційного Суду України можна було б продовжити, але суть не в цьому.

Подібне ставлення до виконання рішень Конституційного Суду України є свідченням наявності правового нігілізму, низького рівня правової культури у посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. **Все це, на мою думку, свідчить про те, що чинне законодавство потребує істотного вдосконалення, у тому числі встановлення законом певної юридичної відповідальності за невиконання рішень Конституційного Суду України.**

Такий підхід використовується в законодавстві багатьох країн, хоча рішення органів конституційної юрисдикції в них виконуються неухильно в силу високого авторитету права і закону. **В цьому відношенні нас приваблює досвід виконання рішень Федерального Конституційного Суду ФРН, Австрії, Конституційної Ради Франції та інших країн.**

Практика діяльності Конституційного Суду дає право стверджувати, що для підвищення його ролі в суспільстві й державі, а, отже, й ефективності роботи, необхідно істотно удосконалити організацію і порядок його діяльності. Для цього, як свідчить досвід органів конституційної юрисдикції країн СНД та Заходу, рішення (в тому числі висновки, ухвали) Конституційного Суду України мали б прийматися, по-перше, **Пленумом Суду** з питань внесення змін до Основного Закону та тлумачення положень його розділів I — "Загальні положення", III — "Вибори. Референдум", XIII — "Внесення змін до Конституції України", імпичменту тощо; по-друге, **двома рівноправними за повноваженнями та рівними за складом суддів Колегіями** (чи Палатами), які приймали б рішення у справах за зверненнями відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування, а також конституційні скарги громадян щодо конституційності чинних законів, інших нормативно-правових актів тощо.

Зазначені пропозиції пов'язані насамперед з метою підвищити роль Конституційного Суду України, підсилити його вплив на формування в Україні громадянського суспільства і правової держави. Для цього, як показує п'ятирічний досвід діяльності Конституційного Суду, необхідно внести відповідні зміни до Конституції України та Закону України "Про Конституційний Суд України", якими визначаються функції, повноваження, організація і порядок діяльності Конституційного Суду України, статус його суддів.

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

ШОСТИЙ УКРАЇНСЬКО-НІМЕЦЬКИЙ КОЛОКВІУМ З ПИТАНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

23-25 квітня 2001 року в м.Бонні, Німеччина, відбувся 6-й українсько-німецький колоквіум з питань конституційного права, організований Конституційним Судом України спільно з Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва за програмою реалізації ініціативи Федерального Президента Німеччини щодо поглиблення німецько-українського правового партнерства.

У заході взяли участь судді конституційних судів України та Німеччини, співробітники апарату Конституційного Суду України, представники Німецького фонду міжнародного правового співробітництва та Інституту зарубіжного та міжнародного публічного права імені Макса Планка.

З привітанням до учасників зібрання звернулася суддя Конституційного Суду України Л.Чубар:

Проведення українсько-німецьких зустрічей з питань конституційної юрисдикції стало вже доброю традицією.

Сьогодні я маю честь на нашому черговому зібранні в місті Бонні від імені суддів Конституційного Суду України, відповідальних працівників апарату Конституційного Суду України і себе особисто щиро і сердечно привітати всіх його учасників. Щирі вітання адресую: пану Штефану Хюльсхорстеру — керівникові проектів Міжнародного фонду правового співробітництва в Україні; пану Маттіасу Векерлінгу — директору Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва; пану доктору Маттіасу Хартвігу — науковому співробітнику Інституту зарубіжного та міжнародного публічного права імені Макса Планка; пану Конраду Круісу — колишньому судді Федерального Конституційного Суду Німеччини; пані професору Каріні Грассхоф — колишньому судді Федерального Конституційного Суду Німеччини; Геннадію Рижкову — юридичному співробітнику Фонду.

Особливі вітання колезі Тамарі Морщаковій — заступнику Голови Конституційного Суду Російської Федерації, присутній на нашому зібранні.

Українсько-німецьке спілкування за участю суддів, працівників апарату конституційних судів обох держав є досить динамічним, якщо мати на увазі, що Конституційний Суд України функціонує лише чотири роки і шість місяців. Приємно, що межі нашого колоквіуму розширилися, в ньому бере участь ще одна держава — Російська Федерація.

Ми пам'ятаємо приїзд німецьких фахівців до України, свої поїздки до Федеративної Республіки Німеччини. Обмін думками, дискусії з актуальних питань конституційного судочинства, що мали місце, збагатили наші професійні знання, і, безперечно, стали в нагоді при здійсненні повноважень кожного із суддів та Конституційного Суду України в цілому.

Сьогоднішню зустріч за обопільною домовленістю задекларовано у формі колоквиуму. Ми матимемо можливість заслухати доповіді суддів Конституційного Суду України: пана Василя Німченка — "Конституційна юрисдикція та загальне судочинство"; пана Володимира Тихого — "Дія рішень Конституційного Суду України у часі"; пані Людмили Чубар — "Обов'язок державних органів виконувати рішення конституційних судів"; а також головного консультанта Відділу правової експертизи конституційних подань та звернень Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України пані Лариси Бірюк — "Конституційна юрисдикція та свобода законодавця при оформленні законів".

Із задоволенням заслухаємо доповіді з окреслених питань наших німецьких колег, міркування пані Тамари Морщакової. Вся делегація активно братиме участь у дискусіях.

КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ ТА ЗАГАЛЬНЕ СУДОЧИНСТВО (тези)

В.Німченко,
суддя Конституційного Суду України

Сьогодні можна констатувати, що конституційні суди впроваджуються в правове поле і стають їх регуляторами. Ми можемо відкрито говорити, що переходимо на шлях прецедентного права. Виходячи з процедури розгляду справ у Конституційному Суді України, з відповідних положень нашої Конституції, можна твердити, що Конституційний Суд України є органом правосуддя. Цього він досяг, пройшовши еволюційний шлях. Справа в тому, що у нас був орган конституційного нагляду, був і Закон "Про Конституційний Суд України" в старій редакції, однак лише тепер можна вести мову про Конституційний Суд України як орган правосуддя, який постає арбітром у застосуванні права між громадянином і державою щодо додержання конституційних прав і свобод громадян. Отже, в будь-якому своєму праві Конституційний Суд здійснює контрольні функції, у тому числі й через конституційне правосуддя, яке можна назвати як конституційним контролем, так і конституційним наглядом. Це проблема синтезу теорії і практики, яка потребує розв'язання в майбутньому. Необхідно зазначити, що конституційна юрисдикція — це нова практика, яка випереджає і події, і, в певних випадках, теоретичні розробки. Так склалося, що практика конституційної юрисдикції готує фундамент для теорії. Виходячи з узагальненої функції Конституційного Суду України, можна стверджувати, що він є судовим органом з повноваженнями контрольних функцій двох напрямів. Одна з них — попередня, коли йдеться про передачу на перевірку та ревізію проектів законів, і Конституційний Суд України у цьому разі не експертом, він дає лише свій висновок щодо того, чи можна певний проект зводити в ранг закону. Але лише тоді, коли йдеться про проект закону, що передбачає соціальні зміни в Конституції України. І тут, на мій погляд, існує проблема щодо юрисдикції Конституційного Суду України у даному аспекті, оскільки йдеться про питання зміни Конституції України через статтю 157, якщо зміни передбачають обмеження чи скасування прав і свобод громадян або вони спрямовані на порушення чи ліквідацію цілісності і незалежності держави.

Ще одне питання юрисдикції Конституційного Суду України полягає в тому, що його діяльність при розгляді справ між Верховною Радою України і Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України перебуває у, так би мовити, граничній зоні між розподілом повноважень законодавчої та виконавчої гілок влади.

Інтереси у правовому сенсі мають бути полярними, тобто віднесені до різних гілок влади.

У такому разі Конституційний Суд України постає арбітром, а також є стримуючим фактором поширення і поглиблення антагонізму між законодавчою та виконавчою гілками влади.

Звичайно, життя вносить свої корективи, і тоді об'єктом антагоністичних відносин може стати Конституційний Суд України.

Існує й інша думка вчених-юристів України, згідно з якою Конституційний Суд не визнається органом правосуддя, а його юрисдикція не пов'язується із здійсненням правосуддя аналогічно з повноваженнями судів загальної юрисдикції.

Згідно з тією ж точкою зору функції Конституційного Суду визначаються як функції

судового конституційного контролю, які виходять за межі загальноновизнаних принципів здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції.

На нашу думку, така точка зору не відповідає реаліям, про що свідчить порівняльний аналіз правової бази конституційної юрисдикції та загального судочинства у сукупності з правовим статусом та повноваженнями відповідних судів в Україні.

1) Конституційний Суд України і суди загальної юрисдикції становлять єдину систему судової гілки влади.

2) Спільна кінцева мета конституційної юрисдикції та судочинства в інших судах — захист порушеного права.

3) Законодавче закріплення принципів всебічності, повноти, об'єктивності, змагальності розгляду справ у Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції.

4) Єдність у законодавчому визначенні правового статусу суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції.

5) Прийняття рішень по суті спору від імені України та обов'язковість їх виконання на всій території України тощо.

Разом з тим, відмінність у предметній компетенції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, безперечно, визначає специфіку процедурного та процесуального характеру залежно від галузі права, правовідносини якої є предметом судового розгляду та суб'єктів цих правовідносин (конституційне, кримінальне, адміністративне чи цивільне право).

ГРАНИЧНІ СПОРИ У ЗДІЙСНЕННІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДОЧИНСТВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ СУДОЧИНСТВО ТА ПОЛІТИЧНІ ПИТАННЯ

К.Круїс,

суддя Федерального Конституційного
Суду Німеччини у відставці

Співвідношення політики та права має досить широку проблематику. Хоча політика та право, виходячи з їх категорій, — поняття різні, насправді політичні плани на майбутнє часто прикриваються саме правовою аргументацією. Іноді і судді не цураються політики, особливо судді конституційних судів. Але чим більше конституційний суд заглиблюється в діяльність призначених та обраних народом органів законодавчої та виконавчої влади, тим менше сподівань на те, що рішення суду буде акцептоване громадянином саме як суддівське.

I

1. Спроби позбавити конституційне судочинство певних галузей діяльності у зв'язку з визначенням їх як "політичних питань" треба рішуче відкидати. Така пропозиція спирається на помилкову оцінку значущості задекларованого Основним законом ФРН принципу правової держави (стаття 20 абзац 3 Основного закону). Це також суперечить гарантованому Конституцією України суверенітету права (стаття 8 Конституції України). Відповідно до цієї статті ніхто не може вийти за рамки конституції і бути вільним від права, але обмежити хоча б частково конституційне судочинство певними правовими рамками було б неправильним. Законодавчі органи зв'язані нормами конституції так само, як і суди. Законодавець та уряд покликані тлумачити Конституцію та застосовувати її. Тільки після цього можливе контролююче рішення конституційного суду. Воно є обов'язковим, звісно, з урахуванням рамок діяльності законодавчої та виконавчої влади, відповідно до співробітництва між вищими органами влади.

2. У США доктрина Political-Questions частково пов'язана з вимогою необхідності суддівського самообмеження (judicial-self-restraint). Доктрина Political-Questions означала, що Верховний суд США не мав бажання діяти у справі, в якій переважали не правові, а політичні фактори, які не можуть витримувати існуючих правових масштабів. У цьому випадку справа передавалася до політичних інстанцій (стосовно різних спроб дефініції цієї проблеми див.: Zeitler, JoR 25, Seite 629 ff). З двадцятих років минулого століття доктрина Political-Questions дещо втратила своє значення, бо на неї вже накладається свобода Верховного суду США приймати або не приймати певну справу до розгляду. Тому жорсткі критерії дали так і не були розроблені (див.: Benda/Klein, Lehrbuch des Verfassungsrechts, RdNr. 22 ff.).

Існує єдина думка з приводу того, що доктрина Political-Questions не поєднується з німецьким розумінням правової держави і, отже, не може бути використана в німецькому конституційному процесі. Жоден німецький суд, у тому числі й Федеральний Конституційний Суд, якщо до нього надходить відповідне правове звернення, не може відсторонитися від вирішення правового спору у зв'язку з можливими політичними труднощами.

II

Одночасно самостійність діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, створених шляхом демократичних виборів та покликаних здійснювати політичне ке-

рівництво державою, вважається легітимною також і щодо конституційного суду, враховуючи принцип поділу влади. Самостійність діяльності вимагає уваги передусім у тому випадку, якщо йдеться про законодавчий розсуд під час обмеження основних прав (див.: наприклад, BverfGE 95, 173/83 f.), а також під час зрівняння в правах або диференціації (див.: наприклад, BverfGE 1, 14/52 та 75, 108/175; 82, 60/89 f.). Легітимні рамки структуруючої діяльності має також і виконавча влада, особливо щодо зовнішніх зв'язків (див.: наприклад, BverfGE 68, 1 ff.). Такі повноваження законодавчої та виконавчої влади можуть протистояти занадто активному втручанням з боку конституційного суду. Допомогати цьому в першу чергу покликана сама конституція або прийнятий на виконання конституції закон, а також конституційний суд, який гарантує суддівське самообмеження під час використання наданих конституційному суду контрольних масштабів.

1. а) Функція здійснення правосуддя конституційним судом підкреслюється й тим, що судді приймають рішення тільки в тому випадку, якщо до них звернулися належним з процесуальної точки зору чином з відповідним проханням щодо прийняття рішення зі спірного конституційного питання. Тобто стосовно осіб, які приймають конституцію або вносять зміни до неї, діє обов'язок запобігати спробам передбачати за конституційним судом інші функції ніж ті, які зазвичай належать органу судочинства. Тобто не повинна передбачатись діяльність у вигляді *ex officio*. У зв'язку з цим навіть надання висновків вважається досить проблематичним, адже конституційний суд таким чином залучається до активної ролі в галузі структурування політики відповідних уповноважених органів. Нами це вже багато разів підкреслювалось.

б) Право звернення (тобто право звернення до конституційного суду) треба визначати таким чином, щоб кожний вищий акт державної влади міг бути перевірений конституційним судом за ініціативою відповідної сторони, але поза увагою повинні залишатися звернення, автори яких зловживають правом на це. Заявник має довести, що порушені саме його суб'єктивні права.

Якщо йдеться про питання конституційності нормативних актів, то контроль норм повинен ініціюватись (у конкретному випадку) судом, який розглядає відповідну справу, а в інших (абстрактних) випадках — парламентською меншістю. Якщо ж говорити про порушення конституції в галузі відносин між вищими органами влади, то у державного органу, який зачіпається можливим порушенням конституції, має існувати право на звернення до конституційного суду. У парламентській галузі як меншість, так і окремих депутат повинні мати можливість довести власні права по відношенню до більшості депутатів. Диференційована структура права звернення до конституційного суду захищає політичне поле уповноважених на керівництво державою вищих державних органів від зайвих інгеренцій конституційного суду. Якщо, наприклад, правові основи відносин між фракціями уряду та опозицією не вважаються спірними і всі фракції єдині в оцінці, то звернення до конституційного суду зайве. І це треба вважати позитивним явищем. Визначення строків для реалізації права на звернення (відповідно до Закону "Про Федеральний Конституційний суд" — 6 місяців) також дієво захищає політику від зайвого втручання з боку конституційного суду.

2. Конституційний суд сам може визнати прихильність принципу суддівського самообмеження (і повинен це зробити). Принцип *judicial-self-restraint*, якого дотримується Федеральний Конституційний Суд, означає не скорочення або послаблення його компетенції, а відмову від "зайняття політикою". Тобто відмову від втручання у створені та окреслені конституцією рамки політичної структури. Йдеться про цілеспрямоване намагання утримувати вільними гарантовані конституцією рамки для політичної організації суспільства (див.: BverfGE 36, 1/14 f.). Цей принцип повинен застосовуватися в багатьох напрямках:

а) наприклад, при перевірці закону про згоду стосовно міжнародно-правових договорів він означає, що з багатьох можливих тлумачень договору має обиратися одне, відповідно до якого договір залишається таким, що відповідає нормам конституції (BverfGE 4, 157/68; 36, 1/14). Відповідні конституційні норми повинні залишати певне поле для діяльності політичної організації суспільства.

б) Парламенту як законодавцю належить пріоритет у визначенні найважливіших благ для всього суспільства, які можуть спричинити певне обмеження основних прав. Йому належить також право конкретно визначати структуру цих обмежень. Така прерогатива спирається на оцінку та передбачення з боку парламенту реальних передумов та майбутнього розвитку, а також використання можливостей для подальшого структурування. Конституційний суд тільки перевіряє, чи правильно законодавець використав надані йому можливості і, як правило, відмовляється від власних оцінок або прогнозів. Очевидні помилки або інші неприйнятні дії законодавця призводять до того, що обмеження основних прав підпадає під так звану заборону перебільшення і такі дії мають бути визнані неправильними. Те ж саме діє і в тому випадку, коли конституційний суд перевіряє, чи дотримувався законодавець у своїй діяльності принципу захисту конституційного права. Тільки очевидні помилки або неприйнятні дії законодавця дають підстави визнати ці дії такими, що досягли межі заборони перебільшення, що, в свою чергу, є порушенням обов'язку захищати конституційне право (див.: BverfGE 88, 203/254 f. та 262 f.).

в) Федеральний Конституційний Суд намагається дуже обережно перевіряти, чи провів законодавець порівняння або диференціацію основних прав з порушенням принципу рівноправності (стаття 3 абзац 1 Основного закону). Здійснюючи такі перевірки, він спочатку визначив так звану формулу свавілля. Принцип рівноправ'я за цією формулою порушувався тільки в тому випадку, коли не можна було знайти прийнятної підстави для виправдання законодавчої диференціації або рівного відношення. Таким чином, законодавцю надавались широкі можливості для диференціації та структурування законодавчих норм. Але це не було використано державою позитивно. Прикладом може бути заплутана система податкового законодавства, спричинена у тому числі й такою "доброю" Федерального Конституційного суду щодо використання парламентом принципу рівноправності. Щоправда, останні два з половиною роки суд намагається знайти жорсткіші формули, але остаточно цю проблему не вирішено.

г) Приклади стриманості конституційного судочинства можна знайти також і в галузі поділу компетенцій. Основний закон до конституційної реформи 1992 року допускав стосовно визначених у статті 74 Основного закону предметів регулювання так звану конкурентну федеральну законотворчість, якщо виникає потреба у правовому забезпеченні однакових умов життя (стаття 72 абзац 2 Основного закону, стара редакція). Федеральний Конституційний Суд при цьому чітко визнавав за законодавцем право єдності у соціальній галузі життя, без дифініції конституційно-правових рамок (BverfGE 13, 230/233). У зв'язку з цим масштаб контролю значно зменшився. З боку політичних сил у німецьких землях таке становище було визнане як неприйнятне. Конституційна зміна 1992 року внесла в цю справу доволі жорсткий масштаб перевірки, який поки що не був використаний на практиці.

Як підсумок, потрібно відзначити, що процесуальні обмеження та рестрикції масштабу суддівського контролю стосовно очевидних помилкових міркувань, зловживань або повної неприйнятності законодавчих оцінок відкривають законодавчій та виконавчій владі необхідні рамки для їх діяльності. Але поряд з цим конституційний суд має своїм обов'язком тлумачення норм конституції, що є необхідним для цієї політичної діяльності.

**КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ ТА СВОБОДА ЗАКОНОДАВЦЯ
ПРИ ОФОРМЛЕННІ ЗАКОНІВ****Л. Бірюк,**

головний консультант Відділу правової
експертизи конституційних подань та звернень
Управління правової експертизи Секретаріату
Конституційного Суду України

Свобода діяльності органів державної влади, законодавчої і судової зокрема, ґрунтується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

До повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України, офіційне тлумачення Конституції України, розгляд на відповідність Конституції України міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, надання висновків щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України на предмет їх відповідності статтям 157 та 158 Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскарженими.

Тобто свобода законодавця зв'язана як Конституцією, так і рішеннями Конституційного Суду стосовно застосування Конституції України.

На мою думку, є потреба зупинитися на законодавчо не врегульованих питаннях щодо рішень Конституційного Суду України про визнання законів чи окремих їх частин неконституційними.

Положення, які визнані неконституційними, втрачають чинність. Але при цьому може утворитися прогалина у праві (законодавстві), яка зобов'язує законодавця до термінового врегулювання правовідносин, оскільки може статись така ситуація, що невирішення цієї проблеми призведе до антиконституційного становища, а Конституційний Суд України не наділений правотворчою функцією і не має права заповнювати прогалини у праві. Наприклад, прогалина в законі призведе до того, що громадяни не зможуть реалізувати своє право брати участь в управлінні державними справами без належного закону про вибори, який детально має регулювати виборчий процес. Тобто Верховна Рада України зобов'язана у найкоротший термін усунути утворену правову прогалину.

Більше того, мотивувальна частина рішень містить правові позиції, які ґрунтуються на застосуванні Конституції саме з предмета правового врегулювання. Такі позиції мають бути основою для подальшої законопроектної роботи.

Для прикладу візьмемо Закон України "Про вибори народних депутатів України". Яким він повинен бути? Чи відповідає мажоритарно-пропорційна виборча система конституційним принципам виборчого права? При розгляді закону на предмет його конституційності Конституційний Суд України висловив своє ставлення щодо цього, окресливши конституційні межі виборчого права громадян України, що стало підставою для врегулювання створених прогалин у виборчому законі.

Зупинимось також на рішеннях Конституційного Суду України про відповідність Конституції України тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість та на висновках щодо законопроектів про внесення змін до Конституції.

У першому випадку рішення Конституційного Суду може бути позитивним або негативним, тобто:

- міжнародний договір відповідає Конституції України;
- міжнародний договір не відповідає положенням Конституції України.

Саме від цього рішення Конституційного Суду України залежить можливість законодавця надати згоду на обов'язковість міжнародного договору для України або відмовити в наданні такої згоди, чи прийняти рішення про внесення змін до Конституції України, оскільки укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до неї.

У другому випадку Конституційний Суд України надає висновки щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 та 158 Конституції України, а саме:

- чи не передбачають зміни скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина;
- чи не спрямовані вони на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України;
- чи розглядалося це питання парламентом протягом року;
- чи не вносили депутати нинішнього скликання зміни до згаданих у законопроектах норм Конституції України.

Верховна Рада України не може розглядати законопроекти про внесення змін до Конституції України без висновку Конституційного Суду України. У тому разі, коли Конституційний Суд України дійшов висновку, що зміни не відповідають статтям 157 та 158 Конституції України, цей законопроект має бути відхилений. Але сьогодні доля такого законопроекту вирішується голосуванням. І це є питанням як етичного, так і правового характеру. На мою думку, в законі про регламент Верховної Ради України має бути застереження щодо цього.

Хоча рішення Конституційного Суду є обов'язковими до виконання, на сьогоднішній день все ж існує проблема порядку їх виконання. І саме для парламенту.

Як приклад, можна навести Рішення Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату.

Зазначеним Рішенням окремі положення Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними). Вони втратили чинність з дня ухвалення Рішення, а обов'язки щодо забезпечення виконання Рішення Конституційного Суду України було покладено на Верховну Раду України і Президента України. Верховна Рада України на виконання зазначеного Рішення прийняла постанову, якою взяла його до уваги і доручила Голові Верховної Ради України забезпечити опублікування у десятиденний строк в офіційних виданнях текст Закону про Рахункову палату, попередньо вилучивши з нього положення, що втратили чинність, згідно з Рішенням Конституційного Суду України та уточнивши редакцію. Виконання у такий спосіб Рішення Конституційного Суду України спричинило його повторний розгляд. А саме, за поданням Президента України Конституційним Судом України розглянута справа, названа справою про порядок виконання рішень Конституційного Суду України. У справі прийнято рішення, яким передбачено, що обов'язок Верховної Ради України щодо виконання Рішення Конституційного Суду України полягає в тому, щоб згідно з конституційно встановленою законодавчою процедурою для забезпечення належної реалізації розглянутого судом закону внести відповідні зміни до нього у зв'язку з визнанням неконституційними окремих його положень. Суд також зазначив, що рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтвердження з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання Рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України, яка має найвищу юридичну силу.

Зазначені питання мають бути належно врегульовані Законом про Регламент Верховної Ради України.

ДІЯ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В ЧАСІ (тези)

В.Тихий,
суддя Конституційного Суду України

1. Згідно з Конституцією України Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні (частина перша статті 147). Він, зокрема, вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України (частина друга статті 147 та частина перша статті 150 Конституції України). З цих питань Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання, остаточною і не можуть бути оскаржені (частина 2 статті 150 Конституції України).

2. Рішення Конституційного Суду України мають межі своєї дії в часі. Початковим моментом такої дії є набуття чинності рішенням Конституційного Суду України, а кінцевим — припинення його дії. Ці моменти залежать від виду рішення Конституційного Суду, а саме: чи це рішення про невідповідність Конституції України (неконституційність) правових актів або їх окремих положень, чи про офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

3. Відповідно до частини другої статті 152 Конституції України рішення Конституційного Суду України про визнання неконституційними законів, інших правових актів або їх окремих положень має негайну дію — воно набирає чинності з дня ухвалення Судом рішення про їх неконституційність. Отже, момент (день) набрання рішенням Конституційного Суду України чинності не відрізняється від моменту (дня) набрання ним юридичної сили. Воно набуває юридичної сили в день його ухвалення і в цей же день вступає в дію, тобто час (день) набрання рішенням чинності співпадає з часом (днем) його ухвалення. І саме з цього часу рішення Конституційного Суду України про неконституційність законів, інших правових актів або їх окремих положень скасовують їх, вони втрачають чинність і керуватися ними не можна. Положення правового акта, визнані антиконституційними, припиняють свій вплив на правовідносини, з цього моменту всі існуючі та майбутні правовідносини вже не можуть регулюватися цими положеннями, їх ультраактивність (переживання) неможлива.

У Рішенні Конституційного Суду України у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України зазначається, що "рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади", а "додаткове визначення у рішеннях, висновках Конституційного Суду України порядку їх виконання не скасовує і не підміняє загальної обов'язковості їх виконання. Незалежно від того, наявні чи відсутні в рішеннях, висновках Конституційного Суду України приписи щодо порядку їх виконання, відповідні закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані за цими рішеннями неконституційними, не підлягають застосуванню як такі, що втратили чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність"¹.

4. Рішення Конституційного Суду України про неконституційність правових актів скасовують їх і тому мають силу нормативно-правових актів. На підставі частини першої статті 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти мають зво-

¹Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6. — С.20-21.

ротну дію в часі у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Тому рішення Конституційного Суду України, яке скасовує або пом'якшує відповідальність особи, має зворотну силу.

Зворотну дію (силу) в часі мають і ті рішення Конституційного Суду України, якими визнані неконституційними закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення, що завдали матеріальної або моральної шкоди фізичним чи юридичним особам. Цей висновок відповідає Конституції України про те, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56), матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152).

Якщо Рішення Конституційного Суду України про визнання законів та інших нормативно-правових актів не скасовує та не пом'якшує відповідальність особи і ці нормативно-правові акти або дії чи бездіяльність, вчинені на їх підставі, не завдали матеріальної або моральної шкоди фізичним чи юридичним особам, їм не надається зворотна сила. Так, Конституційний Суд України у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій, визнавши таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) положення частини першої пункту 11 Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію, затвердженого Указом Президента України "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію" від 21 серпня 1995 року № 760 щодо повноважень Президента про призначення перших заступників, заступників голів місцевих державних адміністрацій, зазначив: "Це Рішення Конституційного Суду України не поширюється на правовідносини, які виникли внаслідок дії розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих до визнання Рішенням Конституційного Суду України положення частини першої пункту 11 Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію щодо повноважень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів місцевих державних адміністрацій таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним)"¹. По другій справі, а саме про вибори народних депутатів України, Конституційний Суд України, також, визнавши неконституційними деякі положення Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 року, водночас зазначив, що "Це Рішення не поширюється на правовідносини, що виникли на підставі положень Закону України "Про вибори народних депутатів України", визнаних неконституційними, відповідно до яких були врегульовані порядок висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації"².

5. Стосовно рішень Конституційного Суду України, якими правові акти (їх окремі положення) визнані конституційними, у них не вказується час набрання чинності, адже ці рішення фактично свідчать про відмову у задоволенні як необгрунтованих клопотань про визнання правових актів такими, що не відповідають Конституції України.

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 1. — С. 32 — 33.

² Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 2. — С. 14 — 15.

До того ж презується, що правові акти є конституційними до визнання їх неконституційними.

6. Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності (невідповідності) Конституції України, конституційності (неконституційності) правових актів мають не тільки негайну, але й постійну дію. Вони припиняють свою дію разом із припиненням дії Конституції України. Парламент або інший правотворчий орган не можуть переглядати (долати) рішення Конституційного Суду України, у тому числі і шляхом повторного прийняття антиконституційного акта.

7. Чинність дії у часі рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України визначається чинністю норми права, що тлумачиться. Причому офіційне тлумачення однієї і тієї ж норми, якщо вона не змінювалася (безпосередньо чи опосередковано) також не може змінюватися протягом цього часу. Рішення Конституційного Суду про офіційне тлумачення Конституції України або законів України має зворотну силу. Її межі визначаються моментом набрання чинності самими положеннями Конституції та законами України, що офіційно тлумачаться. Адже в процесі дії (застосування) правової норми її зміст залишається одним і тим самим (незмінним). Офіційним тлумаченням тільки встановлюється той смисл, який в неї вкладено. Тому положення Конституції та законів України завжди мають той зміст, який розкрито офіційним тлумаченням, і вони повинні застосовуватися відповідно до даного змісту. Якщо рішенням Конституційного Суду України про офіційне тлумачення положень Конституції або законів України не відповідають акти їх застосування, останні підлягають скасуванню. Так, у справі за зверненнями жителів міста Жовті Води Конституційний Суд України, давши офіційне тлумачення деяких положень частини першої статті 55, статті 64 та частини другої статті 124 Конституції України, зазначив, що ухвали судів про відмову у прийнятті позовних заяв жителів міста Жовті Води до Кабінету Міністрів України про виконання зобов'язань, які виникли у зв'язку з придбанням облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 року, та відшкодування моральної шкоди підлягають перегляду в порядку, встановленому Цивільним процесуальним кодексом України¹.

8. Припинення дії рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення законів України означає втрату ним юридичної сили і настає при наявності однієї з таких обставин:

- 1) закінчення строку, на який було прийнято закон;
- 2) відміна закону;
- 3) фактична заміна цього закону іншим, який регулює ті ж самі питання. Втрата законом сили встановлюється шляхом тлумачення, якщо законодавець не вирішив цього питання.

Переживання рішення Конституційного Суду про офіційне тлумачення закону має місце у тих випадках, коли закон, якому дано офіційне тлумачення, передбачає більш м'яку відповідальність порівняно з новим законом або коли за спеціальною вказівкою нового закону старий закон продовжує дію з окремих питань. При "переживанні" (ультраактивності) законів України, які офіційно витлумачені Конституційним Судом України, має місце і "переживання" цих інтерпретацій.

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 1. — С.37-38.

9. Закон України "Про Конституційний Суд України" передбачає, що рішення Конституційного Суду України підписуються не пізніше семи днів після прийняття рішення, оприлюднюються наступного робочого дня після їх підписання і публікуються у "Віснику Конституційного Суду України" та в інших офіційних виданнях України (стаття 67); копії рішень Конституційного Суду України надсилаються наступного робочого дня після їх офіційного оприлюднення суб'єкту права на конституційне подання чи конституційне звернення, з ініціативи якого розглядалася справа, до Міністерства юстиції України, а також до органу влади, що прийняв правовий акт, який був предметом розгляду в Конституційному Суді України (стаття 70).

ОБОВ'ЯЗОК ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВИКОНУВАТИ РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ СУДІВ

Л. Чубар,
суддя Конституційного Суду України

Особливе значення для ефективності системи конституційного контролю мають юридичні наслідки рішень конституційного суду та механізм їх виконання.

У деяких країнах рішення конституційного суду не підлягають виконанню іншими органами влади (Болгарія, Естонія, Туреччина), в Албанії рішення конституційного суду, в принципі, не розповсюджуються на інші органи влади, окрім випадків, де таким рішенням визначається компетентний орган влади у конкретній справі. В Японії, Литві, Молдові компетентні органи зобов'язані вжити заходів, зокрема, щодо прийняття законів, а в Боснії і Герцеговині ще у визначений судом термін. На противагу зазначеному, у Греції виконання рішень конституційного суду забезпечується лише діями судів загальної юрисдикції¹.

Виконання рішень конституційного суду, по суті, завершує процедуру конституційного контролю. Питання виконання рішень і висновків суду не належать безпосередньо до конституційного судочинства, а є компетенцією тих державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб, яким адресовано відповідне рішення чи висновок. Момент оголошення рішення суду або його офіційне опублікування чи вступ у силу може не співпадати зі строками його виконання.

Порядок виконання рішень і висновків Конституційного Суду України (далі — Суд) встановлено Законом "Про Конституційний Суд України" (стаття 70).

Рішення Суду підлягає виконанню терміново після його офіційного оприлюднення або вручення його офіційного тексту, зокрема, органу влади, що прийняв правовий акт, який був предметом розгляду в Суді (частина перша статті 70).

Рішення Суду мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання рішення Суду є вимогою Конституції України (частина друга статті 150), яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (частина друга статті 8).

Закони, інші правові акти, їх окремі положення, визнані рішенням Суду такими, що не відповідають Конституції України, втрачають чинність з дня ухвалення відповідного рішення (частина друга статті 152 Конституції України). При цьому згідно з Рішенням Суду у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 рішення і висновки Суду є однаково обов'язковими до виконання².

У разі необхідності Суд може визначити у своєму рішенні, висновку додаткові заходи, пов'язані з порядком їх виконання, звернувши увагу на терміновість чи обов'язковість щодо його забезпечення (частина друга статті 70 Закону).

Додаткове визначення у рішеннях, висновках Суду порядку їх виконання не скасовує і не підмінює загальної їх обов'язковості незалежно від того, наявні чи відсутні в рішеннях, висновках Суду приписи щодо таких дій. Відповідні закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані згідно з цими рішеннями неконституційними, не підлягають застосуванню як такі, що втратили чинність з дня ухвалення Судом рішен-

¹ Див.: Звіт Секретаріату Європейської комісії з питань демократії і законності (Венеціанська комісія) від 7 грудня 2000 року.

² Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 3. — С. 27 – 28.

на про їх неконституційність. Це означає, що органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства повинні утримуватися від застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними.

Визнаючи закони, інші правові акти або їх окремі положення неконституційними, Суд, покладаючи на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку, "пропонує" державним органам виконати рішення, тим самим визначає завдання нормативного органу зі врегулювання ситуації, що склалася. В тому разі, коли нормативний орган не приводить або неналежно приводить нормативний акт у відповідність до рішення Суду, виникає ситуація, пов'язана з невиконанням або неналежним виконанням рішення Суду. Реалії життя свідчать про непоодинокі випадки невиконання і неналежного виконання рішень Суду, що дає підстави твердити про вірогідність несприйняття, а, може, й ігнорування органами державної влади і місцевого самоврядування волі органу конституційної юрисдикції.

Варто згадати, як Верховна Рада України виконувала деякі рішення Суду. Так, окремі положення Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" рішенням Суду було визнано такими, що не відповідають Конституції України і які втратили чинність з дня ухвалення цього рішення. Визнання неконституційними значної кількості положень Закону призвело до порушення його логіки і структури, зумовило появу прогалин у ньому, що стало підставою для визначення додаткових заходів щодо забезпечення виконання прийнятого рішення. Обов'язок щодо забезпечення цього було покладено на Верховну Раду України та Президента України.

На виконання цього рішення Верховна Рада України прийняла Постанову "Про чинність Закону України "Про Рахункову палату", якою, зокрема, змінила назву Закону та його окремі положення, застосувавши нові слова, словосполучення і фрази, яких не було в Законі. До того ж в ньому не в повному обсязі враховано Рішення Суду, у тексті Закону відтворено положення, визнані неконституційними.

Згідно з пунктом 2 цієї Постанови Голові Верховної Ради України було доручено забезпечити опублікування у десятиденний строк в офіційних виданнях Верховної Ради України тексту Закону України "Про Рахункову палату", попередньо вилучивши з нього положення, що втратили чинність, та уточнивши його редакція. Прийняття цієї Постанови Верховною Радою України унеможливило виконання Президентом України Рішення Суду.

Подібний хибний прецедент здобув право на життя, і Верховна Рада України йшла тим же шляхом. Так, коли 27 лютого 1998 року Конституційний Суд України оприлюднив Рішення щодо невідповідності Конституції України значної кількості положень Закону України "Про вибори народних депутатів України", 3 березня 1998 року Верховна Рада України ухвалила постанову про чинність цього Закону за винятком положень, які рішенням Суду визнані неконституційними, замість прийняття Закону України про внесення змін до названого Закону.

Це спонукало Президента України звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про чинність Закону України "Про Рахункову палату" та офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України та частини другої статті 70 Закону України "Про Конституційний Суд України" щодо порядку виконання рішень Конституційного Суду України у разі, якщо в цих рішеннях не визначено порядку їх виконання. Рішенням Конституційного Суду України Постановою Верховної Ради України "Про чинність Закону України "Про Рахункову палату" від 14 січня 1998 року № 18/98-ВР визнана такою, що не відповідає Конституції Укра-

їни (є неконституційною). Суд виходив з того, що орган державної влади, на який відповідно до Закону України "Про Конституційний Суд України" покладено обов'язок щодо виконання рішення, висновку Конституційного Суду України (частина друга статті 70), повинен здійснювати цей обов'язок на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України). Відповідно до пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів, у тому числі тих, якими вносяться зміни до чинних законів. Прийняття законів здійснюється згідно з процедурою, визначеною Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Тобто обов'язок Верховної Ради України щодо виконання Рішення Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату полягав у тому, щоб згідно з конституційно встановленою законодавчою процедурою для забезпечення належної реалізації Закону внести відповідні зміни до нього у зв'язку з визнанням неконституційними його окремих положень. Внесення змін до тексту Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" на підставі Постанови Верховної Ради України та відповідних дій Голови Верховної Ради України щодо редакційних уточнень і опублікування Закону вступило в суперечність з базовими положеннями Конституції України про статус закону України як акта вищої юридичної сили в системі нормативно-правових актів держави, а також з тими її положеннями, які вимагають, щоб прийняття законів, зокрема шляхом внесення до них змін, здійснювалося в порядку, визначеному Конституцією України (статті 8, 19, 94 та інші)¹.

Конституційний Суд України розглянув декілька справ, які стосувалися спорів про компетенцію між Верховною Радою України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Відповідно до Конституції України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим не наділена правом приймати закони. До 1996 року таке право у неї було згідно із Законом України "Про статус Автономної Республіки Крим". Відповідно до Конституції України Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає нормативно-правові акти у формі постанов і рішень. Незважаючи на це, Верховна Рада Автономної Республіки Крим продовжувала приймати нормативно-правові акти у формі законів Автономної Республіки Крим.

Досліджуючи справу про обчислення часу в Автономній Республіці Крим, Суд визнав неконституційним конкретний нормативно-правовий акт і використання терміна "закон Автономної Республіки Крим" як форми нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Рішення Суду Верховна Рада Автономної Республіки Крим свідомо чи несвідомо залишила поза увагою².

З питань сумісництва посад Конституційний Суд України прийняв три рішення. Зокрема, у Рішенні від 13 травня 1997 року Суд дав тлумачення окремих положень Конституції і законів України щодо несумісництва мандата народного депутата України з іншим представницьким мандатом, державною службою та іншими видами діяльності, передбаченими законами³. Проте можна навести чимало фактів, які свідчать про невиконання цього рішення Суду, у тому числі, коли народні депутати України одночасно поєднують свою діяльність з роботою на державній службі та в органах місцевого самоврядування.

У Рішенні Суду від 13 травня 1998 року (справа щодо статусу депутатів рад) зазначено, що депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6. — С. 18 — 19.

² Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 2. — С. 32.

³ Вісник Конституційного Суду України. — 1997. — № 2 — С. 6 — 7.

іншій посаді, на яку поширюється дія Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті¹. Однак і сьогодні деякі голови державних адміністрацій одночасно перебувають на посадах голів обласних і районних рад, міського голови. Сам Конституційний Суд України не наділений примусовими засобами виконання своїх рішень. Як правило, цей обов'язок покладається на інші владні структури.

Із судами загальної юрисдикції проблем щодо виконання рішень Конституційного Суду України не виникало. Правозастосовна практика діє відповідно до правових позицій Конституційного Суду України.

У теорії права офіційне тлумачення, яке здійснює Конституційний Суд України, є однаково обов'язковим для всіх суб'єктів права, які застосовують нормативні положення щодо яких дається тлумачення. Офіційне тлумачення, дане у рішеннях Конституційного Суду України, втрачає обов'язкову силу разом зі скасуванням тих норм, які тлумачаться.

Рішення Суду щодо вирішення питання про конституційність або надання офіційного тлумачення є обов'язковими й для самого Суду.

Які ж головні фактори пов'язані з проблемою виконання рішень конституційної юрисдикції?

1. У Законі України "Про Конституційний Суд України" відсутній механізм виконання рішень Конституційного Суду України. Застосування приписів, вимог, заборон або встановлень, які містяться у резолютивній частині рішення, законом не передбачено. Порядок виконання рішень і висновків, установлений статтею 70 Закону, сформульований таким чином, що стосується самого Суду, а не суб'єктів застосування його рішень, тобто дієвого механізму, який забезпечував би виконання рішень Конституційного Суду, досі не існує. Це зумовлено специфічною природою рішень Конституційного Суду. Вони, по суті, мало чим відрізняються за наслідками і механізмом реалізації від законів, указів Президента, інших нормативних актів, якими анулюються ті чи інші правові норми, а отже, забезпечення їх виконання має бути таким же, яким воно є стосовно законів.

2. З метою забезпечення неухильного виконання рішень Суду Закон України "Про Конституційний Суд України" передбачає необхідність встановлення юридичної відповідальності за невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду України. У цьому або в іншому законі мають бути передбачені конкретні види і порядок притягнення до відповідальності, але такого закону в державі не прийнято. Подібна відповідальність може бути передбачена також спеціальними нормами Кримінального кодексу або Кодексу про адміністративні правопорушення, як це має місце в інших державах, проте чинне законодавство України таких норм також не передбачає.

Складність встановлення спеціальної відповідальності за невиконання або неналежне виконання рішень Суду полягає в особливостях суб'єктів, яким адресуються ці рішення. Ними найчастіше є вищі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, зміст і правовий режим діяльності яких, а також підстави, порядок та умови їх притягнення до відповідальності досить специфічні. Для цих суб'єктів головним видом відповідальності може бути відповідальність політична.

Відомий вчений А.Селіванов вважає, що джерелом відповідальності за не вико-

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 3. — С.9.

нання ухвалених рішень органу конституційної юрисдикції мав би стати спеціальний Закон "Про забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України", в якому були б чітко вписані юридичні підстави для визначення відповідальності та процедурні питання відсторонення від посад вищих посадових осіб (дисциплінарне переслідування за порушення конституційного порядку). Такий закон був би джерелом нового виду юридичної відповідальності, оскільки на практиці в нашій державі не існує навіть поняття правопорушення, коли йдеться про невиконання рішень Конституційного Суду України¹.

Цю прогалину в законодавстві необхідно усунути, адже процес виконання рішень Суду на практиці стикається із значними труднощами. Над ним практично не існує механізму нагляду, сам Суд не має права втручатися в діяльність законодавчого органу. Вихід один — добра воля державних органів і посадових осіб, які, безумовно, повинні виконувати рішення Суду. У правовій державі це має бути незалежно від того, чи тягне це відповідальність для посадових осіб.

З практики діяльності конституційних судів інших держав очевидним є те, що беззаперечне виконання рішень конституційних судів можливе тільки за стабільного соціально-економічного і політичного становища, високого рівня демократії в державі, де існує правова свідомість та культура. І залежить воно здебільшого від того, наскільки поважають одна одну гілки влади і наскільки вони зацікавлені в існуванні правової держави.

¹ Людина і влада. — 1999. — 8-10. — С.31.

ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ ПІДСТАВ РІШЕННЯ

К.Грассхоф,
суддя Федерального Конституційного
Суду Німеччини

Вихідний пункт

Федеральний Конституційний Суд Німеччини приймає рішення стосовно конституційно-правових спорів. При цьому він перевіряє конституційність законів, інших правових та управлінських актів, вироків або рішень, а також законів, які є основою актів вищих органів влади. Компетенції на підготовку висновків стосовно конституційно-правових питань Федеральний Конституційний Суд не має вже давно. У своїй доповіді щодо обов'язковості підстав рішення з точки зору німецького конституційного права я обмежув тільки прийнятими Федеральним Конституційним Судом рішеннями, спрямованими на розв'язання конкретних спорів.

**Розмежування матеріальної законної сили
та обов'язкової дії**

Згадані вище рішення Федерального Конституційного Суду приймалися в рамках його судової практики і у зв'язку з цим мають матеріальну законну силу (як і кожне судове рішення, яке не може бути оскарженим). Це означає, що визначене в резолютивній частині рішення провадження стосовно предмета спору між учасниками існує як право і не може бути піддане сумніву будь-яким іншим судом. Федеральний Конституційний Суд у рамках матеріальної законної сили також зв'язаний власним рішенням. Тобто якщо ті ж самі сторони звернуться до суду із уже вирішеним правовим питанням, нове провадження неприпустиме. Обсяг цієї матеріальної законної сили впливає тільки з резолютивної частини рішення і це не оспорується. А ось широта інформативності резолютивної частини рішення часто може бути визначена тільки з тих підстав, які були покладені судом в основу його рішення. Це можна пояснити на такому прикладі.

Федеральний Конституційний Суд приймає рішення, що відмова публічно-правової телерадіоустанови "А" надати партії "Х" час для передвиборної реклами порушує право на рівноправність. З підстав, покладених в основу цього рішення, можна зрозуміти, що воно діє безпосередньо для конкретних виборів до Бундестагу і було прийняте тільки у зв'язку з тим, що партія "Х" брала участь у цих виборах. Матеріальна законна сила рішення стосується тільки цього предмета спору і тільки цих двох сторін. Рішення стосовно предмета спору є для обох сторін остаточним і незмінним. Федеральний Конституційний Суд не може прийняти іншого.

Однак, чи вважається воно чинним, якщо інша партія, "Z", також у рамках виборів до Бундестагу звертається до Федерального Конституційного Суду зі скаргою на телерадіоустанову "А" у зв'язку з відмовою у наданні часу для передачі? Або якщо й інша телерадіоустанова, "В", також не надає партії "Х" часу для передачі в рамках виборів до Бундестагу, хоча інші партії його мають? Що вчинити у такій ситуації, коли партії "Х" та "Z" планують взяти участь у виборах до земельного парламенту із власними виборчими списками, але, на відміну від інших партій, їм відмовляють у часі для ефіру? Ці предмети спору не залучені до матеріальної законної сили вирішеного саме для цих виборів до Бундестагу предмета спору між телерадіоустановою "А" та партією "Х". Якби не існувало широкої зобов'язуючої дії, то особи, які підпадають під дію цього права, залежали б від носіїв влади і у схожих випадках тільки добровільно

слідували б рішенням Федерального Конституційного Суду. Але для провадження у конституційному суді цього недостатньо. У той час, коли в загальних судах, як правило, вирішується окремий правовий спір між кількома особами стосовно фактичних обставин справи, конституційний суд змушений приймати рішення стосовно норм або дій конституційних органів чи публічно-правових інституцій, якими майже завжди зачіпається невизначена кількість осіб або взагалі все суспільство. Наслідки такого рішення поширюються не тільки на минуле, а й на сучасність та майбутнє. У цьому сенсі конституційне судочинство не допускає, щоб конституційне процесуальне право (з точки зору дії матеріальної законної сили) сподівалося тільки на добровільне прийняття до уваги рішень конституційного суду. Судова практика конституційного суду виходить за рамки окремого випадку і має впливати на поведінку державних органів. Наслідки матеріальної правової чинності підсилюються ще й визначенням, що рішення конституційного суду зв'язує всіх носіїв державної влади.

Виправдання та масштаб обов'язкової дії підстав рішення

У нашому прикладі справа може бути розв'язана саме на основі обов'язкової дії: телерадіоустанова у зв'язку з обов'язковою дією підстав рішення повинна надати партії "Z" час для передачі в рамках підготовки до виборів до Бундестагу, а також надати такий час обом партіям ("X" та "Z") у рамках проведення передвиборної кампанії до виборів до земельного Ландтагу. На основі обов'язкової дії підстав прийнятого рішення у справі телерадіоустанови "A" та партії "X" телерадіоустанова "B" також повинна надати час для передачі партіям "X" та "Z".

Це доводить, що обов'язкова дія може бути обмежена не тільки визначеннями резолютивної частини рішення, а має поширюватись і на правові підстави рішення, без яких резолютивна частина не могла б бути прийнятою. Саме такими є підстави, які, так би мовити, "несуть на собі" резолютивну частину. У наведеному прикладі ними є міркування, що необхідність рівних шансів у партій вимагає від публічно-правових інституцій не надавати окремим з них будь-яких переваг у боротьбі за голоси виборців. Усі партії повинні мати рівні шанси.

На противагу цьому для передач у рамках майбутньої передвиборної кампанії, а також наступних виборів до Бундестагу резолютивна частина рішення стосовно того, що партії "X" має бути наданий час телерадіоустановою "A", не має особливої правової значущості.

Усталена практика Федерального Конституційного Суду свідчить, що обов'язкова дія його рішень поширюється і на основоположні підстави, покладені в основу рішення (див.; наприклад, BVerfGE 1, 14, 36 f; 19, 377, 392; 20, 56, 87; 24, 289, 297; 40, 88, 93; 79, 256, 264).

Федеральний Верховний суд Німеччини спочатку відхилив позицію про обов'язкову дію покладених в основу рішення підстав, визначених Федеральним Конституційним Судом (BGHZ 13, 265, 277). Така ж думка висловлюється сьогодні в деяких правових виданнях (див., наприклад: Lower, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II 1987, S. 795 ff. з подальшими посиланнями). Найважливішими аргументами на обґрунтування цієї позиції вважаються такі.

1. Якщо основоположні підстави рішення долучати до обов'язкової дії, вони зв'язуватимуть усі інституції, причетні до застосування права, і, зрештою, діятимуть як закон. У зв'язку з цим зачіпається принцип поділу влади та принцип суверенітету народу, відповідно до якого саме народ шляхом виборів визначає свого законодавця. Таким чином, неможливо, щоб Федеральний Конституційний Суд обов'язковою дією підстав рішення обмежував законодавця в його діяльності.

2. Ще одним наслідком такої позиції Федерального Конституційного Суду стало обмеження конституційного права та судової практики всіх судів.

3. Розширення обов'язкової дії підстав рішення може призвести до того, що зміст конституційного права автентично інтерпретуватиметься окремо від конкретних ситуацій прийняття рішення. У зв'язку з цим у майбутньому може виникнути ситуація, що зв'язані рішенням фахові суди будуть змушені пізніше приймати рішення у справах, у яких слухним було б інше тлумачення конституції.

4. Наступним аргументом є той, що не існує жодної прийнятної формули, відповідно до якої підстави рішення можна вважати важливими чи неважливими.

Федеральний Конституційний Суд, протягом 40 років вислуховуючи критичні зауваження, не відмовився від своєї позиції. При цьому він спирався не тільки на особливості судової практики, на те, що саме йому належить особлива функція охоронця конституції (BVerfGE 40, 88, 93), а й на Закон "Про Федеральний Конституційний Суд Німеччини".

Тривала практика поширення обов'язкової дії на основоположні підстави рішення позитивно відбилася на судовій практиці конституційного суду.

Загальновизнаним є те, що обов'язкова дія відпадає, якщо змінюються фактичні або правові відносини або оціночні уявлення, на основі яких були прийняті обов'язкові рішення Федерального Конституційного Суду.

Перший сенат Федерального Конституційного Суду навіть має думку, що законодавець не зв'язаний рішенням Федерального Конституційного Суду, яке визнає певний закон нечинним, саме в такому сенсі, що він міг прийняти щодо цього новий закон. Хоча, з другого боку, законодавець має брати до уваги підстави визнання закону нечинним, повинен перевірити, чи й досі вони діють, а також, зважаючи на сьогодення та враховуючи межі, надані парламенту для прийняття та надання його рішенням певної структури, визначати, чи існують підстави для прийняття нового закону (BVerfGE 96, 260, 263). Така позиція Першого сенату говорить про те, що він не визнаватиме відразу повторний закон, який направляється йому для перевірки в рамках провадження щодо контролю норм, таким, що порушує принцип обов'язковості, а знову здійснюватиме перевірку відповідних матеріально-правових масштабів (див.: BVerfGE 102, 122, 141).

Обов'язкова дія поширюється тільки на визначене у вирішальних підставах тлумачення конституції. Таким чином, Федеральний Конституційний Суд здійснює обов'язкову інтерпретацію. Отже, не виникає обов'язкової дії, якщо Федеральний Конституційний Суд тлумачить так зване просте право законів, навіть якщо його оцінка має важливе значення, наприклад, для здійснення контролю за нормами з метою з'ясування, який зміст має простий закон, що перевіряється на конституційність (див.: BVerfGE 40, 88, 94). І все ж критика стосовно уявлення про обов'язкову дію основоположних підстав рішення є виправданою в тому сенсі, що відокремлення основоположних та другорядних підстав рішення іноді буває проблематичним.

Характеристика основоположної підстави рішення

З характеристикою основоположної підстави рішення мають бути пов'язані чіткі передумови, адже в іншому випадку виникають труднощі у визначенні галузі компетенції самого законодавця. Таким чином, основоположними підставами є тільки такі елементи обґрунтування відповідного рішення конституційного суду, без яких неможлива його резолютивна частина. Якщо розглядати цю ситуацію з іншої точки зору, то можна відзначити, що рішення просто не могло бути прийнятим, якби у ньому не були викладені ці підстави. Якщо рішення обґрунтовується кількома важливими думками, кожна з яких має право на окреме існування, то потрібно з'ясувати, яку з

цих підстав суд бачить як основоположну, а інші відносить до допоміжних. Тільки основоположне обґрунтування визначається як таке, що має обов'язкову дію.

Основоположна підстава рішення відсутня і в тому випадку, якщо конституційний суд виходить за межі компетенції. Типовим прикладом такого випадку є ситуація, коли конституційний суд для конституційно-правової безсумнівності у певному питанні вимагає існування вже наявного стану речей. Саме про такий випадок йдеться у ще не вирішеній спірній справі між Федеральним Конституційним Судом та Федеральною фінансовою судовою палатою стосовно питання, чи обов'язковим є рішення Федерального Конституційного Суду в тому сенсі, що платник податків у будь-якому випадку може сплачувати близько половини його економічних надходжень як податок (див.: BVerfGE 93, 121, 136; BFHE 189, 413). У рішенні Федерального Конституційного Суду більшість Сенату висловлюється за основоположні підстави. В окремій думці судді Бьокенфьорде оспорує мотивування Сенату і висловлює позицію, що у рішенні йдеться про аргументи, які не належать до конкретної справи (див.: BVerfGE 93, 149, 150). Федеральна фінансова судова палата відстоює позицію, що обов'язкова дія може стосуватися тільки предмета конкретного спору, а в рішенні Федерального Конституційного Суду це — саме податок на майно. На мою думку, всі три позиції є неточними.

Спочатку треба чітко визначити, що викладені в підставах рішення правові позиції не можуть вважатись основоположними тільки тому, що їх такими визнає більшість суддів. Як приклад наведу одне з попередніх рішень Федерального Конституційного Суду (див.: BVerfGE 36, 1, 36; див.: Benda/Klein, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts, 1991 Rdn. 1241).

Якщо Федеральна фінансова судова палата визнає обов'язкову дію тільки за предметом спору, то це не відповідає позиції стосовно обов'язкової дії щодо спорів у галузі конституційного права.

Зазначу, що висловлювання стосовно конституційно-правової припустимості податку на майно (на відміну від думки судді Бьокенфьорде) також складала зміст рішення. Хоча Федеральний Конституційний Суд повинен був вирішити, чи є податок на майно таким, що не відповідає конституції, адже неоднаково охоплює землеволодіння та інше майно. Але при цьому пріоритетним було питання, чи взагалі податок на майно може бути стягнутий разом з іншими податками на доходи. Питання не поставило б, якби загальне обтяження платника податків не могло б, наприклад, бути вищим від половини всіх його надходжень та якщо ця половина була б перевищена саме у зв'язку із стягуванням податку на майно. Ця фактична передумова, відповідно до визначення Федерального Конституційного Суду, не була наявною. У такому випадку не могло бути вирішеним і питання, чи є перевищення половини правовою передумовою для конституційно-правової припустимості податку на майно. Тим самим висловлювання суду стосовно принципу поділу наполовину могли б бути відсутніми у рішенні, як не основоположні для нього.

Тільки таке, хоча і досить стисле, розуміння поняття основоположних підстав рішення, забезпечує дотримання невтручання в межі компетенції законодавця та органів управління. Обидві гілки влади в такому разі не будуть обмежені обов'язковими підставами під час прийняття ними відповідних рішень та визначення їх структури, якщо конституційний суд у своєму рішенні спирається на кілька правових позицій, кожна з яких уже була б достатньою для його обґрунтування. Або якщо конституційний суд визнає необхідність певних правових передумов, хоча обставини справи, виходячи із змісту конституції, цього не потребують.

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

ВІД "ПРАВЕДНОГО АВТОНОМІЗМУ" ДО ВИНИКНЕННЯ ІДЕЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ (межа ХІХ – ХХ століть)¹

О.Мироненко,

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

Генерал-губернатори, губернатори, інші численні начальники, призначені центром, міністр внутрішніх справ могли безперешкодно припиняти дію будь-якого рішення земств, що "суперечить законам або загальнодержавним вимогам" чи "незгідне з законом або прийняте з порушенням кола відання, меж влади або порядку дій земських установ", чи "явно порушує інтереси місцевого населення"². Тобто політичний та адміністративний контроль за діяльністю і рішеннями нових місцевих органів був досить жорстким. Але сам факт демократизації державно-правового життя Російської імперії, у тому числі й Наддніпрянщини, був, безперечно, явищем позитивним, оскільки закладав перші цеглинки для формування громадянського суспільства.

Та ознак уявної конституційної монархії Російська імперія стала набувати лише на початку ХХ століття. Першими кроками на шляху до кодифікованої юридичної конституції, окрім Маніфесту від 19 лютого 1861 року та земських і судових актів, названих вище, можна вважати й спроби запровадження урядової конституційної октроїки. Йдеться про проекти державних реформ П.Валуєва (1863 рік)³, великого князя Костянтина Миколайовича (1866 рік), заснованих на деяких конституційних положеннях пруської та австрійської конституцій, Тирновську конституцію, подаровану самодержавством "братушкам-болгарам" у 1879 році (складена на основі Конституції Сербії 1869 року та Конституції Румунії 1866 року, які, у свою чергу, мали за взірць Конституцію Бельгії 1831 року)⁴, "диктатуру серця" 1881 року⁵ тощо. Та вже у квітні 1881 року новий імператор затвердив написаний К.Победоносцевим маніфест "Про непохитність самодержавства", а в серпні того ж року — Положення "Про заходи до охорони державного порядку і громадського спокою", яке й стало чинною "російською конституцією". Лише 18 лютого 1905 року з'явився "височайший" указ Сенату як прямий наслідок нищівної поразки самодержавства у війні з Японією та "кривавої неділі" 9 січня. Імператор давав доручення уряду підготувати пропозиції щодо "удо-

¹ Продовження. Початок див.: Вісник Конституційного Суду України. – 2001 р. № 4. – С. 91.

² ПСЗ. Собр. З. — Т. 1, № 350; Т. 10. Отд. 1, № 6927.

³ Передбачав законорадчий орган як щорічний з'їзд державних гласних у складі 151 особи при збереженні Державної ради.

⁴ Цей документ вмщував чимало принципів уже новітньої конституційної юстиції: поділ влади, обмеження влади князя, парламентський контроль, незалежність і незмінність суддів, політичний плюралізм, відповідальність владних гілок тощо. Найвидатнішу роль у розробці тексту конституції відіграв знаменитий вихованець юридичного факультету Харківського університету О.Градовський. В основу конституції були покладені сформульовані саме ним норми і принципи.

⁵ Так називали проект міністра внутрішніх справ графа М.Лоріс-Мелікова (1825-1888).

сконалення державного благоустрою та поліпшення народного добробуту". Але у "височайшому" рескрипті від того ж дня самодержець наголошував лише на законорадчому державному органі, який мав функціонувати під проводом міністра внутрішніх справ гофмейстера О.Булигіна. Ця "булигінська конституція" викликала шалений опір громадської думки, що була висловлена на скликаних у ті дні з'їздах учителів, журналістів, агрономів, статистиків, економістів і навіть "холерному" з'їзді Пироговської громади. Імперія явно наближалась не тільки до уявного конституціоналізму, а й до удаваного парламентаризму, тобто до поділу влади між монархом і політичними партіями, які почали з'являтися в Росії, у тому числі і в Україні, мов гриби після дощу.

Та ще до появи "булигінської конституції" у жовтні 1904 року видатний український правознавець І.Петрункевич з членами очолюваної ним групи "Союзу визволення" схвалили й оприлюднили унікальний в історії світової правової думки і найвизначніший для європейської та вітчизняної конституційної юстиції проект "Основного державного закону Російської імперії" із вступним словом, передмовою, преамбулою, великою за обсягом і глибокою за змістом пояснювальною запискою та ще й з найдокладнішими коментарями до кожної з 80 статей. Проект виданий у Парижі на початку 1905 року¹. Цей документ, що вмщував і всебічно обгрунтовував такі нові для світової юридичної науки поняття, як "конституційна юстиція", "конституційний суд", "вищий конституційний суд", переконливо доводив переваги контролю за конституційністю законів та інших нормативних актів з боку саме спеціального судового органу, піддавав критиці американську модель, англійську систему виключно політичного контролю, швейцарську практику визнання неконституційними тільки кантональних, а не федеральних законів тощо, нами проаналізований².

Залишається додати, що проект передбачав створення унітарної конституційної імперії німецького зразка, де верховна влада здійснювалась імператором за участю Державної думи. Велике князівство Фінляндське з'єднувалось з імперією в "одну нерозривну державу". Йому дозволялося мати "особливу конституцію", але виключно для управління внутрішніми справами. У статтях 6 – 22 декларувались найширші права і свободи громадян. Імператорський престол проголошувався спадковим для династії Романових. Порядок успадкування трону, регентства, опіки, утримання двору, сформульований у частині I тому першого Зведення законів видання 1892 року, належав до тексту чинної конституції. Дума поділялася на Земську палату та Палату народних представників. Перша обиралась губернськими земськими гласними та міськими думами, друга — населенням. Законами вважались акти, ухвалені обома палатами і затверджені імператором. Виконавча влада зосереджувалась в руках того ж імператора та Ради міністрів на чолі з Державним канцлером, судова — у незалежних від інших влад — "осіб і закладах" за участю присяжних засідателів. Основу місцевого самоврядування мали скласти виборні губернські, повітові, волосні земства і міські думи з широкими повноваженнями.

Але найголовнішим у руслі досліджуваної проблематики є розділ 9 (статті 75 – 78) "Про Верховний суд". Саме тут і вмщувались формулювання, які за 15 років до Австрії чи Чехословаччини за умови практичної реалізації могли започаткувати спеціальний судовий орган конституційного контролю. Стаття 75 прямо наголошувала: "Верховний суд засновується для захисту Основного державного закону від порушення чи для вирішення спорів про його тлумачення"³. Цей суд отримував повнова-

¹ Основной государственный закон Российской империи. Проект русской конституции, выработанный группой членов "Союза освобождения". — Paris, 1905. — 76 с.

² Мироненко О.М. Іван Петрункевич як фундатор ідеї новітньої європейської моделі судової конституційної юстиції (до питання про пріоритети і відновлення історичної справедливості у юридичній науці і практиці) // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 4; 2001. — № 1.

³ Основные государственные законы. — СПб., 1906. — С.27.

ження щодо: 1) скасування "правительственных розпоряджень", які не відповідають законам, якщо такі акти не розглядалися іншими судами; 2) скасування "правительственных розпоряджень" і судових вироків¹, заснованих на актах, що суперечать Основним законам чи ухвалені з порушенням встановленого порядку законодавства; 3) скасування незаконно проведених виборів до Державної думи; 4) вирішення всіх спорів, "що можуть виникнути з приводу тлумачення Основних державних законів".

Суб'єктами звернення до Верховного суду могли бути:

а) приватні особи; б) громадські заклади; в) міністр юстиції; г) державний канцлер; д) імператор; є) одна з палат Державної думи; ж) обидві її палати разом. Слід звернути увагу, що коло суб'єктів безпосереднього звернення до спеціального органу конституційної юстиції було практично необмеженим. Тобто за цим важливим показником І.Петрункевич та його однодумці набагато обганяли і вже відому до цього саксонську, і майбутню австрійську чи чеську, і навіть сучасну судову конституційну юстицію. Значно випереджено було і стрижневу ідею кельзенівської моделі судового конституційного контролю: Верховний суд Російської імперії перебував поза традиційними гілками влади і не просто у якомусь "міжгіллі", а над парламентом, над Радою міністрів, але, на жаль, усе ж під імператором. Досить широкою є й компетенція Верховного суду. Враховуючи, що за тогочасною правовою термінологією поняття "правительственні розпорядження" охоплювало не тільки, власне, урядові постанови, а всі акти верховної влади², повноваження Суду за обсягом не поступалися чи набагато перевищували коло питань, віднесених до відання будь-якого з майбутніх спеціальних конституційних судів, у тому числі й нині діючого Конституційного Суду України. Склад Верховного суду, який очолював президент (стаття 63), і порядок провадження Основним законом не визначались. З цього приводу (стаття 78) мав бути ухвалений "особливий закон".

Проект передбачав не тільки судові, а й інші правові форми захисту конституції. Зміни чи доповнення до неї могли вноситись на затвердження імператору у вигляді законопроекту, ухваленого обома палатами Державної думи, двічі, з проміжком часу не менше 6 місяців (стаття 79). Найвищий політичний конституційний контроль здійснював імператор, який і сам складав присягу на дотримання та охорону Основного закону, про що народ оповіщувався особливим маніфестом (стаття 25). Відповідальність за акти імператора покладалась на міністра, який скріплював той чи інший указ своїм підписом. Контроль за конституційністю законопроектів, ухвалених палатами Державної думи, імператор міг здійснювати як при затвердженні, так і при оприлюдненні законів. Досить відчутним і сильним міг бути політичний конституційний взаємоконтроль палат парламенту у процесі проходження законопроекту. Депутатський контроль здійснювався шляхом запиту окремому міністру чи Раді міністрів у цілому. Адміністративний конституційний нагляд проект Основного закону покладав на кожного міністра, який сам міг бути притягнутий до відповідальності (адміністративної, цивільної, кримінальної) за порушення конституції, законів чи прав громадян або на загальних підставах, або однією чи обома палатами Державної думи. В останньому випадку відкривалось провадження в особливому суді під головуванням президента Верховного суду, а до складу суддів входили всі члени Верховного і Вищого

¹ Стаття 63 Основного закону передбачала існування і Вищого касаційного суду імперії. Це ще раз підтверджує тезу, що Верховний суд мав функціонувати саме як спеціалізований судовий орган конституційного контролю.

² Слово "уряд" у сучасному його розумінні в проекті Основних законів не вживалося взагалі. Міністри, яким присвячений окремий розділ документа, вважались немов би завідуючими окремими галузями правління при імператорі, а Рада міністрів згідно із змістом статті 56 була просто "сукупністю" міністрів, один з яких "звався державним канцлером".

касаційного судів. Міністри здійснювали адміністративний конституційний нагляд і відповідно до статті 60 несли відповідальність не тільки за власні дії і розпорядження чи за укази та інші акти імператора, скріплені їх підписами, а й за дії і розпорядження підпорядкованих їм осіб, якщо такі дії і розпорядження засновувались на вказівках міністра.

Першою кодифікованою юридичною конституцією Російської імперії стали Основні державні закони у редакції від 23 квітня 1906 року¹, що втілювали саме німецьку модель уявного монархічного (дуалістичного, кульгаючого) конституціоналізму. Ленін та інші мислителі називали їх ще й "самодержавними конституціями", які відкрили шлях особливому різновиду уявного монархічного конституціоналізму, що за прикладом Росії був запроваджений у Чорногорії, Персії, Туреччині, Монако, Китаї та інших державах. Самодержавна окроїрка встановлювала досить жорстку систему політичного контролю за дотриманням конституції на основі верховної влади російського імператора чи імператриці, особи яких залишалися "священними² і недоторканими". Поділ влади, як було й раніше, ігнорувався: монарху належала і верховна законодавча, і верховна виконавча, і верховна військова, і верховна контрольна, і верховна судова влада. Зокрема, стаття 22 Основних державних законів встановлювала, що судова влада здійснюється від імені государя імператора визначеними законами судами, рішення яких вводяться в дію іменем тієї ж імператорської величності. Тобто формально імператор був і главою судової влади.

Але законодавча діяльність монарха мала віднині здійснюватись у "єдиненні" з Державною радою і Державною думою, без схвалення яких (як і без затвердження імператором) жоден новий закон не міг набути чинності. Законопроекти, розглянуті і схвалені у Державній думі, підлягали проходженню через Державну раду.

І навпаки: акти, ініційовані і прийняті Державною радою, направлялися для схвалення Державною думою. У будь-якому випадку останнє слово у долі майбутніх законів залишалось за самодержцем. Під час розгонів Державної думи її функції у законодавчому процесі відповідно до статті 87 Основних державних законів покладалися на Раду міністрів. Роль судів у "контролі" над законами, указами і повеліннями імператора, на відміну від проектів І.Петрункевича і його однодумців, зводилась лише до обов'язку Правительствующого сенату їх оприлюднювати (стаття 24). Всупереч середньовічним французьким *parlement* Сенат не мав права ані відмовляти монарху в реєстрації його указів та повелінь, ані направляти йому *remontrance*. Але стосовно законів стаття 92 конституції наголошувала: "Законодавчі постанови не належать до опублікування, якщо порядок їх видання не відповідає положенням цих Основних законів"³. Таким чином, деякі функції судового конституційного контролю в Російській імперії у 1906 році було суто формально визнано. Дуже "обережно" виписувала конституція і право політичного контролю з боку Державної думи чи Державної ради: вони отримували можливість лише звертатися до міністрів і головноуправляючих із запитом з приводу "дій, які здаються незаконними"⁴.

Оскільки виключно імператору надавалося право порушувати питання про зміну чи доповнення Основних державних законів, можна зробити висновок, що

¹ Основные государственные законы. — СПб., 1906. — Такі законоположення кодифікував ще у 1832 році М.Сперанський, але згодом вони були фактично забуті на 74 роки, хоча й перевидавались аж до 1892 року. Частина I кожного видання тому першого Повного зібрання законів називалась Основними законами, але вони довільно вибирались, а юридична сила їх визначалась лише датою ухвалення.

² У цьому статусі ніякого юридичного змісту, звичайно, бути не могло.

³ Основные государственные законы. — СПб., 1906. — С.27.

⁴ Там само. — С.29.

тільки він міг офіційно тлумачити конституцію. Взагалі цієї проблеми, досить важливої для історії визрівання доктрини конституційної юстиції, Основні закони не торкалися. Але на практиці традиції тлумачення, у тому числі й офіційного, поступово формувалися. Особливо гострі суперечки точилися навколо статей 87 і 96, які передбачали розширення повноважень Ради міністрів під час "припинення занять" Державної думи, введення надзвичайного стану в окремих регіонах, а також особисті прерогативи імператора в управлінні збройними силами. Саме норми, сформульовані в цих статтях, розумілись і застосовувались явно неоднозначно. З цих причин велика увага приділялася їх доктринальній інтерпретації¹, а також офіційному з'ясуванню і роз'ясненню з боку Державної ради, Державної думи, Ради міністрів тощо². В урядовому виданні Основних державних законів навіть вміщується додаток — Положення Ради міністрів "Про порядок застосування статті 96"³.

Та загалом проблема відповідності законів імперії чинній конституції у 1906 році певним способом була поставлена, але не вирішена. Що ж стосується практичної законодавчої діяльності, то на конституційність законів жодної уваги не зверталось. За нашими підрахунками, з 27 квітня по 8 липня 1906 року, тобто трохи більше двох місяців існування І Державної думи, було видано 58 антиконституційних законів, які не тільки суперечили Основним законам за змістом (внутрішня, матеріальна неконституційність), а й не дотримували правил їх ухвалення (зовнішня, формальна неконституційність)⁴. Абсолютно ігнорували конституцію імперії і закони, які видавалися імператором після 8 липня 1906 року. Особливо це стосується актів про розігнання парламенту, заснування військово-польових судів, змін виборчого законодавства тощо. Але жодного разу Сенат так і не став перепорою на шляху оприлюднення того чи іншого неконституційного акта.

Та певна роль у еволюції вітчизняної доктрини конституційної юстиції йому все ж належить. Стаття 2 Учреждения Сената 1906 року наголошувала на "вищому нагляді у порядку управління та виконання", праві Сенату щодо тлумачення законів, ревізії на предмет відповідності законам адміністративних актів, здійснення контролю за виборами у Державну думу та місцеві земства, вирішення спорів про компетенцію між адміністративними інституціями, нагляду за збиранням податків та бюджетними витратами. Спори, що виникали навколо цих питань, вирішувалися в Сполучених присутствіях чи то Першого і Цивільного, чи то Першого і Кримінального касаційних департаментів. Поновлювалась забута з 1896 року практика сенатських ревізій. Особливий суспільний резонанс отримали ревізії з вивчення причин фіаско Росії у війні з Японією, трагічних подій на Ленських копальнях, гострої нестачі палива у Росії, єврейських погромів у Києві та Одесі тощо. Практикувались перевірки діяльності судових установ і місцевих земств. Наприкінці 1916 року у результаті подальшого реформування Сенат мав перетворитися на справжній вищий орган адміністративної юстиції із збе-

¹ Див.: Витте С.Ю. Воспоминания. В 3-х томах. Т.3. — М., 1960. — С.306-307; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т.1. Конституционное право. — СПб., 1916. — С.184-192; Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. — СПб., 1911. — С.3-61.

² Столыпин П.А. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906-1911 гг. — М., 1991. — С.341-364.

³ Основные государственные законы. С.74-77.

⁴ Виправданням такого стану було посилання імператора і його оточення на "неефективність", "безвідповідальність" у роботі Думи, яка за 72 дні засідань ухвалила всього 2 законопроекти (про допомогу голодаючим у сумі 15 млн. рублів та про скасування смертної кари). Але подібні твердження, зважаючи, що парламент скликався вперше в історії Росії, а також на те, що чимало часу Думі потрібно було для вирішення організаційних питань, створення багатьох комісій тощо, підстав не мають.

реженням інших наглядових повноважень і "законоохоранительних" функцій. Та реалізації цього задуму завадила Лютнева революція 1917 року.

У політико-правовій думці "монарша ласка" у вигляді Основних державних законів надихала послідовників охарактеризованої у попередній статті російської державницької школи. У їх числі опинилась і частина українських мислителів — ідеологів місцевих організацій октябристів, прогресистів, правого крила кадетів та інших. Ортодоксальні ж "державники" і слов'янофіли об'єднались у консервативний табір монархістів, а більшість кадетів трансформувала свої політико-правові погляди у бік колишніх "західників", тобто лібералізму та європейських зразків "природного конституціоналізму" і парламентаризму. Серед останніх українських вчених і політичних діячів на межі XIX-XX століть було набагато більше, ніж у таборі запеклих монархістів.

Та все ж іще раз підкреслимо: у період, що розглядається, в українській політико-правовій думці явно переважала соціалістична ідеологія у радикальних чи поміркованих варіантах її втілення. Звернемо увагу й на те, що конституційні доктрини, які формулювались на межі XIX-XX століть у програмах названих вище численних партій, тобто у "партійних конституціях", набували гуманістичного спрямування не тільки під впливом радикального марксизму чи соціал-реформізму Другого інтернаціоналу, а й значною мірою — західних ліберальних теорій конституціоналізму.

Віддаючи належне політичній, ідеологічній платформі, світоглядному, загально-філософському, народознавчому, історіософському ґрунту, з якого живились паростки конституціоналізму, парламентаризму на українських землях, треба підкреслити, що головним, стрижневим джерелом для визріваючої доктрини конституційної юстиції, природно, була юридична наука. Збагачуючи закладену І.Петрункевичем, М.Драгомановим та іншими українськими конституціоналістами концепцію судового конституційного контролю, українська юриспруденція на межі XIX-XX століть крокувала під впливом як досягнень українських і російських загальнонаукових надбань суспільствознавців, так і авторитету теорії і практики західного (частково класичного, а переважно — уявного) конституціоналізму. Щодо останнього, то цьому сприяло не тільки слухання лекцій видатних європейських правознавців у зарубіжних університетах, а й небачене досі у практиці Російської імперії видання відповідної перекладної літератури. У 1881-1915 роках у петербурзьких і московських видавництвах вийшли російською мовою переклади західних конституцій, роботи М. Анрі, І.Бентама, Ш.Боржо, Д.Брайса, І.Бруна, М.Вебера, В.Вільсона, В.Гумбольдта, Л.Гумпловича, А.Дайсі, Л.Дюгі, Г.Єллінека, Ж.П.Есмена, Р.Іерінга, Ф.Лассалья, С.Лоу, А.Лоуелля, Д.Мілля, А.Олара, В.Орландо, К.Панієра, Ж.Сореля, А.Токвіля та інших видатних європейських і американських правознавців, які і в наш час вважаються класиками не тільки модерного конституціоналізму і парламентаризму, а й новітньої конституційної юстиції.

Отже, у самодержавній Російській імперії західні теорії конституційного контролю стали не лише відомими, а й загальнодоступними. Така тенденція стосується і юриспруденції у цілому, і стрижневих світових концепцій праворозуміння зокрема. Українські юристи-теоретики були добре ознайомлені не тільки із зазначеними вище основними й опосередкованими напрямками розвитку новітнього конституціоналізму, а й із позитивними і негативними якостями всіх течій у сучасному їм правознавстві: історичною школою права і її відгалуженнями (географічною, расово-антропологічною та іншими); аналітичними, соціологічними, реалістичними, утилітарними, органічними, новими реалістичними, солідаристськими, інструменталістськими, інституціоналістськими, новими аналітичними, махістськими та іншими течіями класичного позитивістського і неопозитивістського праворозуміння; неокантіанськими, неогегельянськими, неотомістськими, неопротестантськими, феноменологічними, ек-

зистенціалістськими, інтуїстичними, індивідуалістичними, автономними, антропологічними, онтологічними та іншими концепціями відроджуваного у той період природного, раціоналістичного праворозуміння; марксистськими, соціал-демократичними, ліберальними, анархістськими, консервативними, традиціоналістськими підходами до тлумачення сутності держави і права; радикально-революційними і помірковано-реформістськими шляхами державо- і правотворення. Чимало юристів українського походження (Б.Кістяківський, М.Василенко, В.Гессен, М.Рейснер та інші) самі виступали у ролі перекладачів текстів західних конституцій та творів визнаних конституціоналістів світового рівня.

Знаменним для цього періоду є й те, що правознавці з українських земель не тільки уважно вивчали скарбницю світової юридичної думки, а й значно випереджали (ідея І.Петрункевича щодо заснування спеціального новітнього конституційного суду) чи збагачували її власними оригінальними концепціями. Йдеться, наприклад, про психологічну школу права, фундатором якої треба вважати вихованця і професора юридичного факультету Київського університету, Берлінської семінарії для підготовки викладачів римського права для Росії, депутата І Державної думи, члена ЦК партії кадетів, одного з редакторів "Вестника права" Л.Петражицького (1867 – 1931). Саме в Києві він підготував працю "Передмова і вступ в науку психології права" (1896), після опублікування якої відразу був призначений на посаду керівника кафедри енциклопедії та філософії права Петербурзького університету. Джерело права, за Л.Петражицьким, не у волі суверена, не в акті держави, а в індивідуальній психіці людини, у буденній життєвській етиці і психології, у досить невизначеному, розпливчастому началі "любові". Право для нього — це якась психологічна (така, що психологічно переживається) реальність, тобто особливий розряд "етичних емоцій", головна визначальна риса яких прихована в атрибутивній природі обов'язку. Вже у цих твердженнях містився удар по позитивістському праворозумінню з позицій неокантіанського "природного конституціоналізму". Що ж до власне теорії конституційної юстиції, то Л.Петражицький збагатив її не тільки у вітчизняному, а й у світовому вимірі. Йдеться про запропонований ним оригінальний поділ позитивного права на 15 різновидів (закони, книжкове право, загальновизнане право в науці, право у вченнях окремих юристів чи їх груп, право у релігійних догматах, програмне право тощо аж до "права у юридичних прислів'ях"), про самобутні відмінності права і моралі, неповторний підхід до імперативності і атрибутивності норм права, своєрідні тлумачення правової психіки, "народної психіки", абсолютно специфічне вчення про закони-тенденції, дистрибутивні й організаційні функції права, багатоманітність нормативних актів тощо.¹

Доктрини новітньої конституційної юстиції отримували можливість збагачуватись найоригінальнішими неокантіанськими підходами Л.Петражицького до проблеми поділу влади. Він відкидав позитивістське розуміння державної влади як непоборної сили і волі держави і висував тезу про владу як особливий вид права, "емоційну проекцію", "емоційну фантазму", як службову інституцію, що зобов'язана служити праву, тобто повністю йому підпорядковуватись. У цьому вбачаються обриси особливого різновиду правової держави, юснатуралістичні аспекти зверхності права, але тільки як психологічного явища, а держави — як службової колективної си-

¹ Окрім зазначеної праці, своє вчення Л.Петражицький виклав у працях "Система римського права" (з власних перекладів німецьких "Пандектів", 1888 – 1889 роки), "Вступ до політики права" (1896 рік), "Права сумлінного власника на доходи з точки зору догми і політики цивільного права" (1897 рік), "Нариси філософії права" (СПб., 1900), "Про мотиви людських вчинків" (СПб., 1904), "Вступ до вивчення права і моралі. Емоціональна психологія" (СПб., 1908), двотомнику "Теорія права і держави у зв'язку з теорією моралі" (СПб., 1909 – 1910) та інші.

ли. Звідси виконавча влада постає як обов'язкове виконання атрибутивної функції права. Оскільки останнє включає і неухильне покарання правопорушників, то права психіка вимагає обов'язкового створення державних органів, які спеціалізувалися б на неупере-дженому і об'єктивному розгляді правових справ, виробленні "одноманітного і точно визначеного правового шаблону", додержанні "уніфікаційної тенденції" у застосуванні права, що й призводить до виникнення судової влади, яка здійснює судову функцію державної влади взагалі. І, нарешті, її законодавча функція покладається на законодавчу владу, яка повинна забезпечувати удосконалення права як психологічної реальності шляхом позитивного нормотворення¹. Як бачимо, у цих міркуваннях Л.Петражицький досить близько підійшов до ідеї створення спеціального конституційного суду.

Ще одна найоригінальніша течія праворозуміння, яка дістала світове визнання, виникла на юридичному факультеті Чернівецького університету. Фундатором її став уродженець Чернівців, декан названого факультету, а з 1906 року — і ректор університету Є.Ерліх (1862 – 1922). Ця течія виявилась одним з невід'ємних напрямів популярної і в наш час соціологічної юриспруденції і називається по-різному: доктриною "живого права", концепцією "вільного права", теорією "свободи суддівського розсуду", "суддівського віднайдення права" тощо. Позитивне право, з позиції Є.Ерліха, яку він виклав у "Основах соціології права" (1913 рік), — мертве право, оскільки не може охопити своїм змістом багатогранність реального життя. На підставі соціологічних досліджень на Буковині вчений установив, що "живою" тут є лише третина статей Австрійського цивільного уложення. Саме тому, вважає Є.Ерліх, ніякі кодекси законів, не кажучи вже про окремі з них, не можуть дати повної картини правової дійсності. Це підтверджували і сотні томів вивчених ним рішень австрійських, німецьких, французьких судів. Ось чому головне завдання будь-якого суду — не пов'язувати себе законодавством, юриспруденцією і навіть судовою практикою, оскільки це може призвести до несправедливого вироку, особливо у випадках, прямо не передбачених законами, при застосуванні аналогії. Дійсне наукове обґрунтування юриспруденції у майбутньому дасть спеціально розроблена теорія суддівського віднайдення права, а гарантія справедливих судових рішень — отримання суддею можливості вільного підходу до права, пошуку "живого права" у взаєминах спільнот і індивідів, тобто свобода суддівського розсуду.

Концепції Є.Ерліха знайшли практичне втілення у судовій практиці багатьох демократичних держав — у американській, німецькій та інших сучасних моделях конституційної юстиції. Вони сприяли відходу від схоластики і догматизму в тлумаченні права, бурхливому розвитку соціологічної юриспруденції на Заході. Що ж стосується батьківщини правових ідей Є.Ерліха, то тут вони були відкинуті з порога, оскільки радянська доктрина верховенства закону насправді виявилась найжорсткішим варіантом позитивізму і нормативізму, а вчення Є.Ерліха про "живе право" суперечило принципу соціалістичної законності. Шлях до запровадження у правову дійсність, у тому числі і в практику вітчизняного конституційного судочинства, ерліхівської концепції "вільного права" відкриває закріплення у Конституції України 1996 року положення про верховенство права. Але багатолітнє і безмежне панування позитивізму, легізму у суддівському менталітеті поки що залишається суттєвою перепороною до розвитку української юриспруденції взагалі і вітчизняної конституційної юстиції зокрема.

¹ Петражицький Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т.1. — СПб., 1909. — С.199 – 220.

Якщо ж повернутись до межі XIX-XX століть, то треба зазначити, що найпопулярнішими серед українських правознавців тоді стали вже не тільки доктрини конституційної держави, як було у попередній період, а й концепції правової держави, пошуки шляхів перетворення самодержавної Росії на конституційну монархію чи республіку і далі — її еволюції у правову державу. Як теоретичні конструкції конституційної держави з акцентом на пріоритеті прав народу, верховенстві Основного закону, так і умоглядні схеми правової держави з наголосом на пануванні права, пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, розподілі і обмеженні влади були вже досить ґрунтовно викладені на Заході і вміщували добротні концептуальні підвалини конституційної юстиції. Якщо у XVII — першій половині XIX століть теорії конституціоналізму і правової держави викладались у США і Європі, головним чином, з позицій природного праворозуміння, то, починаючи з середини "віку юридичної науки" (так називали XIX століття), їх стали використовувати і збагачувати позитивісти і неопозитивісти В.Віндельбанд, К.Гербер, А.Дайсі, Г.Єллінек, Р.Ієрінг, П.Лабанд, А.Есмен, неокантіанці Р.Штаммлер, Г.Радбрух, А.Оллеро, В.Науке, неогегельянці В.Дільтей, Г.Ноль, Г.Глокнер, Р.Кронер, Б.Кроче, К.Ларенц, Г.Лассон та інші.

Особливе значення для формування вітчизняної доктрини конституційної юстиції мала робота професора Оксфордського університету А.Дайсі "Основи державного права Англії", перекладена російською мовою 1892 року. В ній викладалась оригінальна концепція "панування права"¹, що передбачала пов'язаність держави та її органів правом, усезагальне підпорядкування всіх "одному закону до крайніх меж", повну рівність перед правом, верховенство парламенту тощо. Переконаність А.Дайсі в тому, що істинне право, у тому числі і конституція, твориться суддями, і є результатом особливостей еволюції англійського права. Великий вплив на вітчизняних правознавців мали праці професора Базельського і Гейдельберзького університетів Г.Єллінека, теорія "правового самообмеження держави" якого стала стрижневою у запровадженні конституційного контролю, хоча мислитель і доводив, що таке самообмеження є моральним, а не правовим, і сприяв тому, що у Німеччині принцип поділу влади фактично підмінювався принципом розмежування її функцій.

Із робіт "заокеанських правознавців", що у зазначений період сприяли еволюції уявлень вітчизняних юристів саме про судову модель конституційної юстиції, слід назвати праці знаменитого американського судді-філософа О.Холмса "Загальне право" (1881 рік) та "Шлях права" (1897 рік), які стали класикою щодо фундаментальних принципів судового тлумачення законів щодо їх відповідності конституції не тільки для американської системи конституційного контролю, а для всіх інших різновидів судової конституційної юстиції. Право для О.Холмса — це передбачення того, яким чином діятиме суд на практиці. Життя права, з його точки зору, не має логіки, воно має досвід. Виходячи з таких суто прагматичних доктрин, суддя-філософ сформулював кардинальні положення конституційної юрисдикції: конституція країни — це соціальний експеримент; абсолют у праві неприпустимий; суд повинен відігравати не лише правозастосовну, а й правотворчу роль; усі державні, громадські органи, політичні сили, громадяни у демократичній державі повинні бути обмеженими у правах ("юриспруденція обмежень"); влада має видавати розумні закони і володіти заборонною на ухвалення законів нерозумних; суддя має визначати свою позицію не з вірно-підданства високим політикам, а з вигідності для суспільства; викладення окремої

¹ Приписування А.Дайсі пріоритету введення цього поняття до наукового обігу є помилковим, оскільки "винахідником" категорії був знаменитий англійський теоретик загального права Е.Кок ще на початку XVII століття. На відміну від усіляких сучасних спекуляцій навколо змісту "панування права", його автор розумів цей термін однозначно: "вище закону — ідея права".

думки — обов'язок судді; судове свавілля повинне блокуватись власною стриманістю суддів; право складається не тільки з норм і принципів, а й із сталих правових стандартів, еталонів; завдання суду — оцінювати закон не з точки зору його розумності, а на предмет відповідності конституції; політичні питання повинен розглядати не суд, а парламент чи президент; при офіційному тлумаченні закону треба прагнути до його конституційного звучання і не поспішати з визнанням його таким, що суперечить конституції, тощо.

Тезу про те, що українська юриспруденція цього періоду навіть у світовому вимірі "не пасла задніх", що були "пророки і у власній вітчизні", не треба доводити спеціально. Для цього достатньо уважно вивчити роботи І.Петрункевича, Л.Петражицького, Є.Ерліха та багатьох інших вітчизняних правознавців, про яких йтиметься далі. Що ж до предмета нашого дослідження, то слідом за І.Петрункевичем (мабуть, незалежно від нього) Г.Кельзена значно випередив у концептуальному обґрунтуванні ідеї створення спеціального суду для ревізії законів щодо їх відповідності конституції держави нащадок славетного козацько-старшинського роду Лазаренків-Лазаревських, двоюрідний брат знаменитого історика права і судового діяча О.Лазаревського професор державного права М.Лазаревський (1868-1921). Зробив це він у лекціях, прочитаних протягом 1906 – 1908 років на Вищих жіночих курсах, а згодом виданих окремим двотомником¹.

У роботі ретельно, у найтіснішому зв'язку із світовим досвідом, аналізуються всі проблеми сучасного М.Лазаревському конституціоналізму взагалі і конституційної юстиції зокрема. З невідомих причин поза увагою вченого залишилися лише новаторські концепції конституційного контролю І.Петрункевича². Відштовхуючись від загальних засад науки конституційного права як сукупності норм, "притаманних усім сучасним культурним народам", основних елементів конституційного ладу, доводячи можливість і необхідність запровадження науки російського конституційного права, правознавець блискуче подає історію вчення про поділ влади і концептуальну характеристику трьох її гілок (законодавчої, судової та виконавчої чи адміністративної). Всебічно обґрунтувавши цей фундаментальний елемент конституціоналізму і конституційної юстиції у вступі і частині першої книги, М.Лазаревський переходить до стрижневого принципу конституційної, правової держави, принципу, який згодом став наріжним каменем теорії і практики конституційного контролю — необхідності обмеження влади, чому присвячує найбільшу за обсягом другу частину роботи. Він переконливо доводить неминучість падіння самодержавства у Російській імперії, повалення еволюційним шляхом абсолютної монархії, характеризує всі спроби правового обмеження самодержавства і у XVIII столітті, і за доби Олександра I, і за часів Олександра II, і за інших імператорів, глибоко аналізує процеси такого обмеження влади монарха та його нові повноваження (як виняткові, так і почесні) у галузі законодавства, судочинства, адміністративного управління на підставі Основних законів Російської імперії 1906 року. Останні вчений вважає конституцією Росії, а день набрання ними чинності (27 квітня 1906 року) — російським днем взяття Бастилії³.

У цій же главі М.Лазаревський на підставі юридичної природи актів верховного управління вибудовує (теж задовго до Г.Кельзена) їх чітку ієрархію, тобто обґрунтовує

¹ Лазаревский Н.И. Лекции по государственному праву // Т.І. Конституционное право. — СПб., 1908; Т.ІІ. Административное право. — СПб., 1910.

² Єдиним поясненням тут може бути лише те, що М.Лазаревський в організованому І.Петрункевичем рухові земців-конституціоналістів участі не брав.

³ Лазаревский Н.И. Лекции по государственному праву // Т.І. Конституционное право. — СПб., 1908; Т.ІІ. Административное право. — СПб., 1910. — С. 117

ще один принцип, без якого конституційна юстиція є неможливою¹. Він виокремлює акти першої категорії (основні закони), яким повинні відповідати акти другої категорії (звичайні закони), а акти третьої категорії (укази організаційні та виконавчі) є підпорядкованими як тим, так і іншим. Найнижчими, за М.Лазаревським, в ієрархії актів верховного управління є "розпорядження суто адміністративного характеру", які для вченого "безумовно підзаконні". Законодавчу владу мислитель ставить і над виконавчою, і над судовою, оскільки, на його думку, останні підпорядковуються законам, а представницький орган, по суті, ними управляє. Але спроби законодавців втручатись у сферу повноважень судової влади М.Лазаревський рішуче засуджував.

Вже у другій частині досліджуваної роботи М.Лазаревський ставить проблему надання конституції "особливої недоторканності, гарантування її від постійних змін"², але шляхи її вирішення, як і забезпечення конституційності законів та інших нормативних актів, пропонує у четвертій частині під назвою "Закон"³. Юридичні закони вчений розглядає у формальному та матеріальному сенсі і в цьому ж аспекті порушує проблему їх конституційності. З формальної точки зору, закон для М.Лазаревського є актом, ухваленим народним представництвом і затвердженим монархом, а матеріальної — "розпорядженням загального характеру, розпорядженням, що встановлює загальне правило, чи (що, по суті, те ж саме) абстрактне правило чи юридичну норму"⁴. Вчений схвально ставиться до положень статей 91 та 92 Основних законів 1906 року щодо оприлюднення законів Російської імперії "Правительствующим" сенатом і права останнього не публікувати, тобто не надавати законам чинності, якщо порядок їх ухвалення суперечив Основним законам. Таким чином, Сенат отримував повноваження перевіряти формальну конституційність законів. І тут же М.Лазаревський досить гостро критикує практику оприлюднення законів Російської імперії, очевидно виданих без дотримання порядку, приписаних до Основних законів, особливо третьочервневий (1907 рік) акт імператора, роблячи висновок: "Ніколи місце, цілком залежне від свавілля державної влади, не може протестувати проти порушення нею ж встановленого порядку"⁵. Водночас учений порушує проблему оприлюднення законів, які були прийняті до 27 квітня 1906 року і ще не опубліковані.

Говорячи про відповідність законів конституції у матеріальному сенсі, М.Лазаревський виходить з принципової позиції, що для нього не має значення, як формально вона називається: чи то "синтагмою" (Греція), чи то "статутом" (Італія), чи то "основними законами" (Росія), чи то "конституцією" (Франція)⁶. Навіть якщо вона підкреслено іменується саме "конституцією", а насправді є елементарною урядовою програмою, своєрідною інструкцією, "яку законодавча влада дає саме собі і яка її юридично пов'язувати не може"⁷, то такий документ не повинен вважатися найвищим законом держави. М.Лазаревський ще раз наголошує на ієрархії нормативних актів, на верховенстві юридичної сили чинної конституції, на необхідності особливого порядку її ухвалення, забезпечення особливого авторитету, недоторканності і неухильного дотримання. "Найдієвішою гарантією конституційності законів, — підкреслює вчений, — визнається судовий контроль. Суть його полягає у тому, що судам надається право вирішувати питання щодо конституційності кожного даного закону і відмовляти не-

¹ Лазаревский Н.И. Лекции по государственному праву // Т.І. Конституционное право. — С.168 — 175.

² Там само. — Т.І. — С.121.

³ Там само. — // Т.І. — СПб., 1908; Т.ІІ. — СПб., 1910. — С.427 — 477.

⁴ Там само. — Т.І. — С. 437.

⁵ Там само. — С. 453.

⁶ Там само. — С. 122.

⁷ Там само. — С. 460. У цьому випадку Лазаревський так характеризує німецькі конституції.

конституційним законам у їх застосуванні"¹. Вважаючи, що конституційна норма є "старшою нормою", "більш обов'язковою", ніж норма звичайного закону, яка "є обов'язковою лише умовно, тобто у випадку повної відповідності конституції", М.Лазаревський наголошує на праві суду застосовувати виключно "старшу норму", тобто положення конституції.

Усе сказане нащадком старовинного козацького роду було новим словом у конституційній теорії на теренах Російської імперії, але не у світовому вимірі, оскільки така практика судового конституційного контролю вже існувала у США, британських колоніях, інших державах. Зміст роботи М.Лазаревського свідчить, що, як і більш імениті європейські та американські конституціоналісти, він не надавав значення і навіть не згадував, на відміну від І.Петрункевича, про саксонський Державний суд, створений ще у 1831 році як спеціальний судовий орган для охорони конституції. Але це не зашкодило М.Лазаревському задовго до Г.Кельзена висунути ідею якогось "судового закладу *ex officio*", тобто спеціально уповноваженого державного органу, який займався б перевіркою законів щодо їх відповідності конституції². Вчений упевнений, що "заклад *ex officio*" не тільки буде найдієвішою гарантією конституційності законів, а й докорінно змінить сам характер конституції, перетворить її із засобу формулювання виключно об'єктивних прав на джерело прав суб'єктивних.

Внесок М.Лазаревського у скарбницю вітчизняної конституційної юстиції не вичерпується всебічним обґрунтуванням її кардинальних принципів та ідеєю створення спеціального конституційного суду як "закладу *ex officio*". Вчений, відштовхуючись від Основних законів 1906 року, вибудовує класичну для того часу систему політичного конституційного контролю. Головним компонентом у такій системі є глава російської конституційної монархії — імператор із широкими повноваженнями у галузі законодавства та державного управління і (більшою мірою почесними) у галузі судової влади. Другим елементом у цій системі, за концепцією М.Лазаревського, є парламент з його "м'якими" (інтерпеляції) та "жорсткими" (відмова у довірі) контрольними політичними повноваженнями. Значну увагу приділяє вчений і адміністративному конституційному контролю, основними суб'єктами якого, на його погляд, є Сенат як "верховне місце в імперії", його Перший (адміністративний) департамент, головною функцією якого має бути нагляд за дотриманням законності, Рада Міністрів, департаменти і особливі присутності Державної ради, різні урядові спеціальні ради і комітети, міністри.

Помітною подією для визрівання вітчизняної концепції конституційної юстиції стала поява у цей період, мабуть, першої на теренах Російської імперії роботи, спеціально присвяченої узагальненню міжнародного досвіду з цього питання. Йдеться про ґрунтовну статтю 23-річного випускника юридичного факультету Московського університету, майбутнього відомого радянського знавця міжнародного і конституційного права В.Дурденевського (1889 – 1963) "Судова перевірка конституційності закону" (1912)³. Виходячи з поділу законів на звичайні та конституційні, автор подає прекрасний огляд різних систем конституційного контролю, концепцій конституційного судочинства, починаючи із тверджень Гамільтона і Маршалла і закінчуючи

¹ Лазаревский Н.И. Лекции по государственному праву // Т. I. Конституционное право. — СПб., 1908; Т. II. Административное право. — СПб., 1910. — С. 461.

² Там само. — С. 461–462.

³ Див.: Дурденевский В. Судебная проверка конституционности закона // Вопросы права. — 1912, кн. 11 (3). — С. 89 – 107. Йдеться саме про спеціально присвячену цій темі окрему роботу, оскільки, як буде далі показано, практика конституційного контролю аналізувалась українськими юристами значно раніше, але у контексті більш широких проблем.

Дайсі, Дюгі, Есменом та іншими. Оригінальним є поділ В.Дурденевським неконституційності законів на зовнішню (за процедурою) та внутрішню (за змістом). Основні державні закони 1906 року він вважає різновидом "нерухомих" конституцій і робить висновок, що судовий конституційний контроль є "логічною і нормальною функцією судової влади, загальним принципом права"¹.

Слід віддати належне і спробам теоретичного обґрунтування переваг судової влади над законодавчою, необхідності судового конституційного контролю у процесі застосування закону, які вчинив у 1915 році відомий російський історик і правознавець, що більшу частину свого творчого життя провів у Великобританії, П.Виноградов (1854 – 1925)². З Україною вченого пов'язує те, що він у 1906 році разом з М.Владимирським-Будановим зініціював фундаментальне видання "варварських прав".

Але ще раз підкреслимо: на превеликий жаль, ні М.Лазаревський, ні В.Дурденевський, ні П.Виноградов, ні будь-хто інший не помітили новаторських ідей І.Петрункевича, у результаті чого через кілька років вони були привласнені Г.Кельзену, а вітчизняна юридична наука втратила належні їй світові пріоритети. Важко пояснити, чому М.Лазаревський не звернув увагу на проект конституції І.Петрункевича, якщо одним з перших його надрукував щотижневик "Право", серед редакторів-видавців якого він тоді перебував. А.Виноградов у 1902-1904 роках у складі авторського колективу, очолюваного І.Петрункевичем, написав змістовний розділ про англійський конституціоналізм, де ретельно проаналізував контрольну "юрисдикцію справедливості" Таємної ради, Суду канцлера, Зіркової палати, Високого суду тощо³. Захищаючи доктрини природного (розумного, правильного, справедливого) права, "закладеного у серці людини Богом у вигляді совісті і розуму", такого, що пізнається на межі юриспруденції та філософії, П.Виноградов закликав суддів "виправляти право своїми рішеннями в індивідуальних випадках", а людей — за наявності конфлікту між позитивними законами "підпорядковуватись вічному природному праву, головним тлумачем якого є церква"⁴.

Сприятливі концептуальні обставини для визрівання вітчизняних доктрин конституційної юстиції на межі XIX-XX століть створювались завдяки помітному зміцненню політико-правової філософії конституціоналізму, філософських основ права взагалі. Маючи міцне коріння в енциклопедії юридичних і політичних наук, історії філософії права, де найбільше зверталась увага на вчення Канта, Шеллінга, Фіхте, Гегеля, а згодом — Штейна, Аренса, Моля, Гумпловича та інших, в енциклопедії законодавства, енциклопедії права, вирішальний внесок у еволюцію яких зробили саме харківські та київські юристи А.Дудрович, П.Дегай, К.Неволін, П.Редькін, М.Ренненкампф та інші, філософія права цього періоду поступово відходила від енциклопедії права і перетворювалась на самостійну галузь юридичних знань⁵. Теоретичну скарбницю філософії права поряд із зазначеними вище мислителями, письменниками, народознавцями, істориками, публіцистами на межі XIX-XX століть збагачували вже професійні філософи із світовими іменами.

У цьому аспекті перш за все треба сказати про правові доктрини учня П.Юркевича, славетного представника роду Г.Сковороди, який був для нього двоюрідним дідом по матері, В.Соловйова (1853 – 1900), котрий виклав свої уявлення про

¹ Там само. – С.107.

² Див.: Виноградов П.Г. Очерки по теории права. — Пг., 1915. — С.74 – 77.

³ Див.: Виноградов П.Г. Государственный строй Англии // Долгоруков П.Д., Петрункевич И.И. Политический строй современных государств. Т. 1. — СПб., 1905. — С.204 – 207.

⁴ Виноградов П.Г. Очерки по теории права. — С.145 — 153.

⁵ Див., напр.: Котельников А. Философия права как самостоятельный предмет юридического факультета // Наблюдатель. — 1893, июнь.

державу і право у трьох основних з цієї точки зору працях — "Значення держави" (1895 рік), "Виправдання Добра. Моральна філософія" (1897 рік) та "Право і мораль. Нариси з прикладної етики" (1899 рік). Для теорії конституційної юстиції важливими є філософські постулати мислителя: і про державу як "дійсне історичне втілення людської солідарності, реальну умову... здійснення добра у світі", "громадське тіло з постійною організацією"¹; і про правову державу як "втілене право"; і про поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову як особливі форми прояву "єдиної верховної божественної влади"; і про соціальну державу у її християнсько-моральному тлумаченні; і про підпорядкування держави ідеології християнської церкви; і про охорону прав громадян як "консервативне завдання держави"; і про три найголовніші ознаки закону (публічність, конкретність, реальна застосованість); і про право як примусову справедливість, "рівновагу приватного і загального інтересу"; і про взаємозв'язок моралі й права, людину як "морального самодержця"; і про право як вимогу реалізації "мінімального добра" та викорінення зла; і навіть про (трохи заплутану) вселенську теократію під владуванням російського царя, римського папи та іудаїзму².

Але стрижневими саме для доктрини конституційної юстиції виявились міркування В.Соловйова про сутність, роль і місце природного і позитивного права. Перше для мислителя — це загальна ідея права, його раціональне джерело, "свобода, обумовлена рівністю", "синтез свободи і рівності", початок найвищої справедливості, "алгебраїчна формула" для права позитивного. Природне і позитивне право реально не можуть існувати у відриві одне від одного. Але якщо закон суперечить праву, то він перестає бути правовим явищем і втрачає власну правову силу. В.Соловйов переконаний, що "правовий інтерес відносно таких законів може полягати аж ніяк не у їх збереженні, а тільки у правомірному скасуванні"³. Він чітко формулює постулати для доктрини конституційної юстиції: "закони не можуть суперечити самій суті права", "позитивні закони, що управляють життям суспільства, повинні ставати все більш і більш відповідними закону моральному, тобто все більш і більш справедливими і людянолюбськими, як самі по собі, так і у своєму застосуванні"⁴ тощо. Мислитель завдав відчутного удару по позитивістському праворозумінню, яке в Європі і, частково, у Росії було на той час мало чи не об'єктом ідолопоклонства.

Відзначимо й таке. По-перше, професійні філософи, названі вище, дійсно, збагачували вітчизняну скарбницю праворозуміння, що сприяло зміцненню теоретичних засад новітнього конституціоналізму у цілому і визріванню доктрини конституційної юстиції зокрема. По-друге, професійні юристи ставали визначними філософами, соціологами, економістами, релігієзнавцями, літературознавцями тощо, суттєво поповнювали світоглядні основи, використовуючи при цьому свій правознавчий фах. Серед останніх чільне місце посіли професійний юрист, професор Київського політехнічного інституту (1901 – 1906 роки), член II Державної думи від кадетів С.Булгаков (1871 – 1944), який мав безпосередню причетність до новаторських ідей І.Петрункевича, оскільки належав до фундаторів очолюваного ним "Союзу визволення" і входив до складу керівного органу останнього — Ради союзу; корінний киянин, випускник юридичного факультету Університету святого Володимира, приват-доцент Таврійського університету Л.Шестов (Шварцман, 1866 – 1938); ще один урод-

¹ Соловьев В.С. Значение государства // Сочинения. Т.2. — М., 1989. — С.549 – 561.

² Така теократія впливала з концепції мислителя про "вселюдську єдність", заперечення будь-якого націоналізму, "національного самолюбства", його закликів до "національного самозречення в ім'я людства" тощо.

³ Соловьев В.С. Оправдание добра. — М., 1966. — С.335.

⁴ Соловьев В.С. Значение государства. Сочинения. Т.2. — М., 1989. — С.558 – 559.

женець Києва та соратник І.Петрункевича по "Союзу визволення", студент юридичного факультету того ж університету М.Бердяєв (1874 – 1948); професор філософії права Київського університету (до 1906 року), активний учасник руху земців-конституціоналістів Є.Трубецької (1863 – 1920); професор державного права, декан юридичного факультету Київського університету Б.Кістяківський (1868 – 1920); декан юридичного факультету Українського державного університету М.Туган-Барановський (1865 – 1919); випускник юридичного факультету Київського університету С.Єфремов (1876 – 1939); доктор права Ягеллонського університету, митрополит А.Шептицький (Роман-Марій-Олександр, 1865 – 1944); кандидат правознавства Петербурзького університету, один із фундаторів юридичної етнографії П.Чубинський (1839 – 1884) та інші.

Саме працюючи в Києві, С.Булгаков порвав з марксизмом, з РСДРП і виклав власне праворозуміння у роботі "Про соціальний ідеал" (1903 рік). Для доктрини конституційної юстиції тут важливі його міркування про джерела права, про природне право як ідеальні і абсолютні норми для оцінки права позитивного, про формулу справедливості "кожному — своє", за якою кожна особистість, кожний державний орган повинен діяти у рамках правових обмежень, про "центральне значення єдиного ідеалу справедливості", який існує, незважаючи на інколи діаметрально протилежне його розуміння. Шлях від марксизму до екзистенціалізму подолав і Л.Шестов.

У працях, створених на межі століть ("Достоевський і Ніцше", "Добро у вченні графа Л.Толстого і Ніцше", "Шекспір та його критик Брандес", "Апофеоз безгрунтовності" тощо) мислитель не сприймав шаблонів ні здорового глузду, ні "логічних сурогатів" у праві, відкидав будь-яку ідеологію як утопізм, схилився до праворозуміння Платона, Канта, Ф.Ніцше, Ф.Достоевського, Л.Толстого, заперечуючи при цьому раціоналізм Гегеля як "злого генія".

(Далі буде)

Міжнародні зв'язки Конституційного Суду України

(липень – листопад 2001 року)

- 27 липня** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України П.Євграфова з Координатором проектів ОБСЄ в Україні П.Буркхардом
- 28 серпня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України В.Скоморохи з Керівником Директорату стратегічного планування Секретаріату Ради Європи Ж.-Л. Лораном
- 14 вересня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України В.Скоморохи з Генеральним Секретарем Парламентської асамблеї Організації Чорноморського економічного співробітництва (ПА ОЧЕС) Дж.Петріку
- 21 вересня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України В.Скоморохи з Керівником проектів по Україні Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва Ш.Хюльсхорстером
- 9 – 22 вересня** стажування заступника завідувача Відділу правової експертизи конституційних подань та звернень Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України Г.Скворцової та наукового консультанта судді Конституційного Суду України В.Коршуна на курсах фахової німецької мови (м. Бонн, ФРН)
- 27 – 29 вересня** заступник Голови Конституційного Суду України П.Євграфов брав участь в урочистих заходах, присвячених 50-річчю Федерального Конституційного Суду Німеччини (м.Карлсруе, ФРН)
- 5 – 6 жовтня** заступник Голови Конституційного Суду України М.Селівон та суддя Конституційного Суду України В.Розенко брали участь у VI Єреванському міжнародному семінарі з проблем конституційного правосуддя "Гарантії незалежності конституційного правосуддя та вплив рішень конституційного суду на суспільну практику (м. Єреван, Республіка Вірменія)
- 18 – 19 жовтня** відбулася міжнародна конференція "Актуальні проблеми конституційної юрисдикції: сучасність та перспективи розвитку", присвячена 5-й річниці Конституційного Суду України
- 26 жовтня** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України П.Євграфова з Координатором проектів ОБСЄ в Україні П. Буркхардом
- 29 жовтня** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України П.Євграфова, суддів Конституційного Суду України М.Козюбри та М.Костицького з депутатами Бундестагу ФРН та представниками Українського Вільного Університету
- 31 жовтня – 3 листопада** Голова Конституційного Суду України В.Скомороха брав участь у міжнародній конференції "Конституційне правосуддя на межі століть", присвяченій 10-й річниці Конституційного Суду Російської Федерації (м. Москва, Російська Федерація)
- 2 листопада** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України П.Євграфова з членами спеціалізованої місії Програми Розвитку ООН та Управління Верховного Комісара ООН з прав людини

До відома читачів!

**Наступний № 6 "Вісника Конституційного Суду України"
за 2001 рік вийде у січні 2002 року.**

Над випуском працювали:

Галина Сурначова

Олена Пазенко

Любов Лавриненко

Луїза Ляшко

Валентина Вдовиченко

Максим Васильєв

Олександр Кротков

Здано до складання 07.12.2001. Підписано до друку 25.12.2001

Формат 70х100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 7,65. Умовн. друк. арк. 8,61. Наклад 1000 прим.

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

Зам. № І-4039