

ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне
періодичне видання

Виходить шість разів на рік

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія КБ № 2444

Засновник:
Конституційний Суд України

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

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

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

Редакційна рада:

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

Відповідальний секретар –
Г. Сурначова

Тел. 238-11-54
238-11-55

2'2002

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

Про внесення доповнень до § 57 Регламенту
Конституційного Суду України4

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх
справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 86
Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини
першої статті 16 Закону України “Про статус народного депутата
України” (справа про запити і звернення народних депутатів
України до органів дізнання і досудового слідства)6

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційними поданнями 55 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет
України на 2001 рік” та Верховного Суду України щодо відпо-
відності Конституції України (конституційності) положень
пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України
“Про Державний бюджет України на 2001 рік” і підпункту 1
пункту 1 Закону України “Про деякі заходи щодо економії
бюджетних коштів” (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій).....10

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх
справ України щодо офіційного тлумачення положення частини
другої статті 28 Закону України “Про статус депутатів місцевих
Рад народних депутатів” (справа про охорону трудових прав
депутатів місцевих рад)18

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції
щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого,
третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України
(справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади
та про звільнення їх з посад).....23

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Президента України
щодо офіційного тлумачення положень частин другої,
третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості
актів про призначення або звільнення посадових осіб).....29

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 38 Закону України “Про вибори народних депутатів України” (справа щодо участі політичних партій у виборах)....35

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

О. Скрипнюк, В. Тихий. Соціальна держава і проблеми забезпечення соціальної безпеки42

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

В.Медведчук. Роль Конституційного Суду в побудові основ правової держави в Україні50

Ю.Шемшученко, В.Погорілко. Проблеми функцій Конституційного Суду України54

С.Вей. Принципи конституційної інтерпретації і самообмеження конституційного судді57

В.Тацій, Ю.Тодика. Межі тлумачення Конституційним Судом Конституції і законів України60

П.Мартиненко. Місце і роль Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року в конституційно-правовому механізмі України64

В.Мармазов. Співвідношення конституційної юриспруденції та юриспруденції Європейського Суду з прав людини73

М.Хартвіг. Порівняльно-правовий аналіз проблемних питань конституційного права при інкорпорації Статуту Міжнародного кримінального суду в Німеччині, Франції та Україні76

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

О.Мироненко. Проблеми творення і оборони фактичних і юридичних конституцій за доби революційного конституціоналізму (1917–1920 роки)82

**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**94

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**Про внесення доповнень
до § 57 Регламенту Конституційного Суду України**

м. К и ї в
6 березня 2002 року
№ 3-р/2002

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

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

розглянувши на засіданні Конституційного Суду України пропозиції постійної Комісії з питань регламенту та етики щодо внесення доповнень до § 57 Регламенту Конституційного Суду України та керуючись § 77 Регламенту Конституційного Суду України,

в и р і ш и в:

Доповнити § 57 Регламенту Конституційного Суду України пунктами 2, 3, 4 такого змісту:

“2. Конституційний Суд України після офіційного оприлюднення рішення, висновку може з власної ініціативи або за заявою однієї із сторін конституційного провадження виправити допущені у рішенні, висновку неточності, описки, редакційні або технічні огріхи.

3. Рішення, висновок Конституційного Суду України можуть бути роз’яснені Конституційним Судом України за клопотанням однієї із сторін конституційного провадження.

4. Ухвала Конституційного Суду України про виправлення неточностей у рішенні, висновку або про їх роз’яснення приймається на пленарному засіданні Конституційного Суду України і підлягає опублікуванню в тих виданнях, де було опубліковано рішення, висновок”.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням
Міністерства внутрішніх справ України
щодо офіційного тлумачення положень
статті 86 Конституції України,
а також частини другої статті 15
та частини першої статті 16
Закону України “Про статус народного депутата України”
(справа про запити і звернення народних депутатів України
до органів дізнання і досудового слідства)**

м. Київ
20 березня 2002 року
№ 4-рп/2002

Справа №1-11/2002

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини першої статті 16 Закону України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року № 2790-XII в редакції Закону України від 22 березня 2001 року № 2328-III (Відомості Верховної Ради України, 2001, № 42, ст. 212).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання Міністерства внутрішніх справ України.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність у з’ясуванні і роз’ясненні

положень зазначених статей Конституції України і Закону України "Про статус народного депутата України" щодо змісту права народного депутата України на запит до органів внутрішніх справ.

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Міністерство внутрішніх справ України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 року № 2790-XII щодо права народного депутата України "звертатися до органів внутрішніх справ, податкової міліції та Служби безпеки України із запитом та зверненнями, які містять вимоги, вказівки, пропозиції стосовно конкретних кримінальних справ".

Міністерство внутрішніх справ України зазначило, що відповідно до статті 86 Конституції України і статті 12 Закону України "Про статус народного депутата України" запит народного депутата України передбачає одержання офіційної відповіді з певних питань, але "не повинен містити вказівок про провадження конкретних процесуальних дій у процесі розслідування конкретних кримінальних справ та щодо прийняття по них конкретних рішень". Так само і у депутатському зверненні пропозиції вчинити певні дії не можуть стосуватися конкретних кримінальних справ, оскільки такі питання не можуть розглядатися як пов'язані з діяльністю народних депутатів України.

2. Після відкриття провадження у цій справі набув чинності Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про статус народного депутата України" від 22 березня 2001 року № 2328-III, яким Закон України "Про статус народного депутата України" викладено в новій редакції.

У новій редакції Закону України "Про статус народного депутата України" положення про депутатський запит і депутатське звернення, які є предметом офіційного тлумачення, збережені, але викладені відповідно у частині другій статті 15 та частині першій статті 16, тобто за зміненою нумерацією статей. У зв'язку з цим тлумачення зазначених положень Закону України "Про статус народного депутата України" проводиться у відповідності з новою нумерацією статей.

3. Конституційний Суд України в офіційному тлумаченні положень частини першої статті 86 Конституції України виходить з того, що органами, до яких може звертатись із запитом народний депутат України, визначено лише органи Верховної Ради України і Кабінет Міністрів України. Крім того, запит народного депутата України може бути адресовано до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Відповідно до положень частини першої статті 16 Закону України "Про статус народного депутата України" народний депутат України також "має право на депутатське звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю".

Право народного депутата України на запит кореспондується з передбаченим Конституцією України обов'язком керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту (частина друга статті 86).

На забезпечення зазначених прав Законом України "Про статус народного депутата України" (статті 15, 16) визначено також термін та особливий порядок розгляду депутатського запиту і депутатського звернення, встановлено адміністративну відповідальність посадових осіб за невиконання законних вимог народного депутата України, за відмову або ухилення від своєчасного надання необхідної інформації та документації або подання завідомо недостовірної інформації (стаття 36). Відповідно до частини першої статті 351 Кримінального кодексу України невиконання службовою особою законних вимог народного депутата України, надання йому завідомо неправдивої інформації визнається злочином.

4. Згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим Указом Президента України від 17 жовтня 2000 року № 1138, Міністерство внутрішніх справ України як центральний орган виконавчої влади здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку головні управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управління Міністерства внутрішніх справ України в областях, місті Севастополі та на транспорті, районні, районні у містах, міські управління і відділи, а також підприємства, установи і організації, що належать до сфери його управління.

Відповідно до частини першої статті 86 Конституції України народні депутати України можуть звертатися із запитом тільки до Міністра внутрішніх справ України, керівників головних управлінь, управлінь і відділів Міністерства внутрішніх справ України як керівників органів державної влади, а також до керівників відповідних підприємств, установ.

Разом з тим за змістом частини першої статті 86 Конституції України народний депутат України не може адресувати свої запити іншим працівникам органів внутрішніх справ, у тому числі слідчим органів внутрішніх справ і працівникам міліції, які здійснюють функцію органу дізнання.

Вищевикладене стосується запитів народних депутатів України до всіх органів і посадових осіб, які відповідно до процесуального законодавства уповноважені здійснювати функції дізнання і досудового слідства.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 і від 11 квітня 2000 року № 4-рп/2000, з огляду на гарантовану Конституцією і законами України незалежність і недоторканність суддів, а також заборону впливу на суддів у будь-який спосіб (частини перша і друга статті 126 Конституції України), зазначив, що право народного депутата України на запит не поширюється на питання, пов'язані із здійсненням правосуддя у конкретних справах.

Питання проведення дізнання, досудового слідства у конкретних кримінальних справах, як зазначив Конституційний Суд України, є саме такими, що пов'язані зі здійсненням правосуддя у конкретних справах. Ці дії передбачені процесуальним законом і здійснюються лише уповноваженими на це законом посадовими особами і у визначений законом спосіб. Звернення у будь-якій формі до працівника органу дізнання чи слідчого з метою впливу на виконання ним службових обов'язків заборонено чинним законодавством.

Конституційний Суд України вважає, що керівники відповідних органів, слідчі і посадові особи, що здійснюють функції дізнання, у разі надходження до них звернень народного депутата України з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах, не пов'язані обов'язком розглядати їх у порядку розгляду запитів і звернень і не несуть відповідальності за невиконання викладених у них вимог та пропозицій.

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

в и р і ш и в:

1. Положення частини першої статті 86 Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини першої статті 16 Закону України "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 року № 2790-XII в редакції Закону України від 22 березня 2001 року № 2328-III треба розуміти так:

1.1. Народний депутат України не має права звертатися до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах.

1.2. У разі надходження до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, вимог і пропозицій народних депутатів України із зазначених у підпункті 1.1 питань керівники відповідних органів, слідчі і посадові особи, що здійснюють дізнання, мають діяти з дотриманням вимог, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України.

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

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційними поданнями
55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України
(конституційності) положень статей 58, 60 Закону України
“Про Державний бюджет України на 2001 рік”
та Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України
(конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9
частини першої статті 58 Закону України
“Про Державний бюджет України на 2001 рік”
і підпункту 1 пункту 1 Закону України
“Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів”
(справа щодо пільг, компенсацій і гарантій)

м. Київ
20 березня 2002 року
№ 5-рп/2002

Справа № 1-15/2002

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

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

за участю уповноважених за дорученням представників суб'єктів права на конституційне подання — народних депутатів України — Кармазіна Юрія Анатолійовича, Пилипчака Ігоря Мар'яновича, народних депутатів України, та Верховного Суду України — Ко-

сарева Валентина Івановича, судді Верховного Суду України, Лукашової Надії Павлівни, Постійного представника Верховного Суду України в Конституційному Суді України; Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; залучених до участі у розгляді справи: Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; від Міністерства фінансів України — Максюті Анатолія Аркадійовича, першого заступника Державного секретаря, Драчука Миколи Івановича, начальника Департаменту фінансового забезпечення оборонно-мобілізаційної роботи, громадського порядку та безпеки, Ушакової Раїси Антонівни, начальника Департаменту фінансів невиноробничої сфери; від Міністерства праці та соціальної політики України — Гарячої Олени Василівни, заступника Державного секретаря; від Міністерства юстиції України — Семьоркіної Олени Миколаївни, директора Департаменту конституційного та адміністративного законодавства; від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини — Ткаченка Миколи Степановича, завідуючого відділом конституційного та адміністративного права секретаріату, Лужанського Андрія Васильовича, головного консультанта відділу конституційного та адміністративного права секретаріату; від Вищої ради юстиції — Грищенка Івана Юхимовича, завідувача юридичного відділу організаційно-правового управління секретаріату; а також Ришелюка Андрія Миколайовича — завідуючого відділом з конституційних питань та державного будівництва Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, Шевчука Станіслава Володимировича — директора Центру порівняльного права при Міністерстві юстиції України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 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) та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” і підпункту 1 пункту 1 Закону України “Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів” від 17 лютого 2000 року № 1459-III (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 13, ст. 102).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40 Закону України “Про Конституційний Суд України” стали конституційні подання 55 народних депутатів України та Верховного Суду України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статей 71, 75 Закону України “Про Конституційний Суд України” є наявність спору щодо конституційності статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”.

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкти права на конституційне подання — 55 народних депутатів України та Верховний Суд України — звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями визнати положення статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” від 7 грудня 2000 року такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

У конституційних поданнях підкреслюється, що статтею 58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” Верховна Рада України зупинила на 2001 рік дію положень законодавчих актів у частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фі-

нансуються з бюджетів усіх рівнів, а саме: безкоштовний капітальний ремонт жилих приміщень громадян (пункт 1); надання бюджетних кредитів та позик (пункт 2); безплатне або пільгове встановлення телефону (пункт 3); безплатне або пільгове користування телефоном (пункт 4); безплатне або пільгове санаторно-курортне лікування (пункт 5); безплатне або пільгове забезпечення автомобілями (пункт 7); звільнення або зменшення плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо особам, яким надані зазначені пільги (пункт 8); безкоштовний проїзд всіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту (пункт 9), а статтею 60 цього Закону — дію статті 44 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, окремих положень Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”.

На думку авторів конституційних подань, Верховна Рада України, ухваливши статті 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, перевищила надані їй Конституцією України повноваження.

До того ж Верховний Суд України зазначає, що стаття 58 цього Закону та положення Закону України “Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів” призвели до зупинення дії положень частин восьмої, дев’ятої, дванадцятої і тринадцятої статті 44 Закону України “Про статус суддів” від 15 грудня 1992 року № 2862-XII, яка передбачає матеріальне і побутове забезпечення суддів, оскільки суди фінансуються виключно з Державного бюджету України.

З метою дослідження порушених у конституційних поданнях питань Конституційний Суд України звернувся до органів державної влади, наукових установ, вищих закладів освіти та окремих науковців, предметом наукових досліджень яких є конституційні права людини, у тому числі право на соціальний захист. Висновки щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” надіслали Вища рада юстиції, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство фінансів України (за дорученням Кабінету Міністрів України), Міністерство юстиції України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Інститут держави і права НАН України імені В.М.Корецького, Інститут законодавства Верховної Ради України, Українська академія державного управління при Президентові України, Одеська національна юридична академія, Національний університет внутрішніх справ, Національний університет “Кієво-Могилянська академія”, юридичні факультети Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського національного університету імені Івана Франка, інші організації та установи.

Отримані висновки можна поділити на чотири групи. У першій аргументується відсутність порушень Верховною Радою України Конституції України при прийнятті статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, а отже, немає підстав говорити про неконституційність оспорюваних положень. У другій групі обґрунтовується порушення положень окремих статей Конституції України, а саме 6, 19 та 22, прийняттям статей 58, 60 зазначеного Закону. До третьої групи належать висновки, у яких підкреслюється, що сама наявність в Україні пільг, компенсацій і гарантій порушує конституційні права людини і громадянина, оскільки ними заздалегідь закріплюється нерівність у правах. Четверта група — це висновки, у яких стверджується, що положення статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” є неконституційними.

Крім того, Міністерство праці та соціальної політики України повідомило, що здійснений Радою з вивчення продуктивних сил Національної Академії наук України аналіз ефективності і соціальної справедливості наявної в Україні системи надання пільг по-

казав, що вона була сформована без узгодження з чинним законодавством та без урахування особливостей економічних процесів, що посилює соціальну несправедливість, оскільки для найбільш уразливих верств населення встановлено найменше пільг. Водночас надмірне розширення кола пільговиків призвело до знецінення самої ідеї їх надання тим категоріям населення, які мають найбільші заслуги перед суспільством. Рада дійшла висновку, що оскільки пільги не виконують функції соціального захисту найбільш нужденних верств населення, доцільно замінити їх на адресну соціальну допомогу.

2. Дослідження матеріалів справи дає підстави стверджувати таке.

Зупинивши статтею 58 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" дію положень законодавчих актів України у частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, Верховна Рада України залишила їх за певними категоріями громадян. Проте Конституційний Суд України вважає, оскільки частина третьою статті 46 Конституції України проголошує, що "пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом", то зупинення на 2001 рік пільг, компенсацій і гарантій, передбачених чинним законодавством, призвело до порушення конституційних прав значної кількості громадян України.

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

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

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

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

Враховуючи зазначене, Конституційний Суд України вважає, що окремі із зупинених на 2001 рік пільг, компенсацій і гарантій, наприклад, безкоштовний капітальний ремонт

жилих приміщень; звільнення або зменшення плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо; безкоштовний проїзд всіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту та інше, стосовно тих осіб, яким вони надані чинним законодавством, не є такими, оскільки, зважаючи на те, що їх пенсії і заробітні плати є значно нижчими від встановленого законом прожиткового мінімуму, ці пільги, компенсації, гарантії слугують певною соціальною допомогою, підтримкою, додатком до основних джерел існування і спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48 Конституції України).

Із наведеного випливає, що зупинення пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються із бюджетів усіх рівнів, насамперед для тих категорій громадян, пенсії, заробітні плати яких (з урахуванням інших джерел доходів) є нижчими від визначених законом чи від прожиткового мінімуму, встановленого законом, порушує вимоги частини четвертої статті 43, частини третьої статті 46 та статті 48 Конституції України. Конституція проголосила Україну соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

3. Конституція України виокремлює й інші категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту. До них насамперед належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку. Зупинення статтею 58 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" пільг, компенсацій і гарантій для зазначених категорій громадян без відповідної матеріальної компенсації є порушенням гарантованої державою права на їх соціальний захист та членів їхніх сімей.

Необхідно зауважити, що Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення у справі за конституційними поданнями Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України "Про міліцію" та частини сьомої статті 22 Закону України "Про пожежну безпеку" від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 зазначив, що "служба в міліції, державній пожежній охороні передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє відображення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення. Частина п'ята статті 17 Конституції України покладає на державу обов'язки щодо соціального захисту не тільки таких громадян, а й членів їхніх сімей". Конституційний Суд України вважає, що ці положення поширюються і на службу в Збройних Силах України, Військово-Морських Силах України, в органах Служби безпеки України, прокуратури, охорони державного кордону України, податкової міліції, Управління державної охорони України, Державного департаменту України з питань виконання покарань тощо.

Конституційний Суд України зазначає, що багато таких "пільг", встановлених Законами України "Про міліцію", "Про прокуратуру" тощо, є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів.

4. Народні депутати України порушують також питання щодо конституційності статті 60 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", оскільки вона зупинила дію окремих положень Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи". З цього приводу Конституційний Суд України зазначає, що відповідно до статті 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов'язком держави. Одним із тяжких наслідків аварії на ЧАЕС стала втрата здоров'я громадянами. Законами України таких громадян віднесено до відповідних категорій, вони потребують відновлення втраченого здоров'я, постійної медичної допомоги та соціального захисту з боку держави. Тому позбавлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на безплатне надання або забезпечення пільговою санаторно-курортною путівкою (для осіб, віднесених до категорій 3 і 4), грошову компенсацію у розмірі середньої вартості путівки в Україні (для осіб, віднесених до категорії 2), одержання безпроцентних або надання пільгових позик, суперечить вимогам статей 16, 46, 49 Конституції України, є неконституційним.

5. Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд України — вважає, що стаття 58 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" порушує гарантії забезпечення належних соціальних і матеріальних умов суддів, передбачені статтями 126, 127, 128, 129, 130 Конституції України.

Аналіз зазначених статей Конституції України свідчить, що статті 127, 128 безпосередньо не пов'язані з наданням, скасуванням, збереженням чи зупиненням пільг, компенсацій і гарантій, що гарантування незалежності суддів і заборона у будь-який спосіб впливу на суддів, передбачені статтею 126, мають забезпечуватися при виконанні ними своїх функцій, тобто, як встановлює стаття 129, "при здійсненні правосуддя". Стаття 130 Конституції України закріплює обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів через визначення у Державному бюджеті України окремо видатків на утримання судів, що і зроблено в Законі України "Про Державний бюджет України на 2001 рік".

Зупиняючи на 2001 рік дію положень окремих законодавчих актів у частині надання пільг, компенсацій і гарантій усім категоріям суддів України, Верховна Рада України діяла всупереч закріпленому частиною третьою статті 11 Закону України "Про статус суддів" положенню, яке полягає в тому, що гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, передбачені цим Законом, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами. Це положення узгоджується з вимогами статті 130 Конституції України.

Положення частини першої статті 129, частини першої статті 130 Конституції України у взаємозв'язку із положеннями статей 11, 44 Закону України "Про статус суддів" створюють механізм захищеності судової влади, який Верховна Рада України повинна враховувати, приймаючи Державний бюджет України на відповідний фінансовий рік. Зменшення (в тому числі шляхом зупинення дії окремих нормативних актів) видатків Державного бюджету на фінансування судів і суддів не забезпечує повного і незалежного здійснення правосуддя, нормального функціонування судової системи, що може призвести до зниження довіри громадян до державної влади, загрожувати реалізації гарантованого Конституцією України права людини і громадянина на судовий захист.

Відповідно до статті 6.1 Європейської хартії про статус суддів рівень оплати професійного виконання суддею своїх повноважень встановлюється таким чином, щоб ніщо не могло вплинути на його незалежність і неупередженість.

З викладеного випливає, що норми про матеріальне і побутове забезпечення суддів, їх соціальний захист, встановлені відповідно статтями 44, 45 Закону України "Про

статус суддів”, не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації. Це стосується, зокрема, і виключення Законом України “Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів” першого речення частини дванадцятої статті 44 Закону України “Про статус суддів”, в якому передбачалося, що судді забезпечуються безплатним службовим обмундируванням за нормами, які визначаються Урядом України.

6. Відповідно до статей 95, 96 Конституції України предметом регулювання закону України про Державний бюджет України є встановлення доходів та видатків на загальносуспільні потреби.

Закон про Державний бюджет України є правовим актом, зміст якого згідно із Законом України “Про бюджетну систему України”, чинного на час прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Такий закон затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

На думку Конституційного Суду України, положення частини четвертої статті 28 Закону України “Про бюджетну систему України” щодо заборони законом про Державний бюджет України вносити зміни до чинного законодавства означає і неможливість зупинення дії чинних законів в частині встановлених ними пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів. Це положення дістало підтвердження і в частині третьої статті 27 чинного Бюджетного кодексу України, яка встановлює, що закони України, які впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому. В іншому разі норми відповідних законів, що впливають на формування доходної та/або видаткової частини бюджетів, застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, наступного за плановим. Проте практика ревізування пільг, компенсацій і гарантій всупереч частині третьої статті 27 Бюджетного кодексу України має місце і в законі про Державний бюджет України на 2002 рік.

Конституційний Суд України вважає, що оскільки для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачене чинним законодавством, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення життєвого рівня (стаття 48 Конституції України), який принаймні не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя статті 46 Конституції України), то звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається. Зупинення його дії можливе за умови введення відповідно до пункту 31 частини першої статті 85 та пункту 19 статті 92 Конституції України надзвичайного стану (стаття 64 Конституції України).

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 73 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” щодо зупинення дії положень законодавчих актів України в частині надання пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів, та положення статті 60 цього

Закону в частині зупинення дії окремих положень Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", визначених статтею 24 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік".

2. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 1 статті 1 Закону України "Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів", яким виключено перше речення частини дванадцятої статті 44 Закону України "Про статус суддів".

3. Положення статей 58, 60 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" та пункт 1 статті 1 Закону України "Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів", визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням
Міністерства внутрішніх справ України
щодо офіційного тлумачення положення
частини другої статті 28 Закону України
“Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів”
(справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад)**

м. Київ
26 березня 2002 року
№ 6-рп/2002

Справа № 1-9/2002

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” від 4 лютого 1994 року (Відомості Верховної Ради України, 1994, № 24, ст. 180).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39,40 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання Міністерства внутрішніх справ України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність у роз’ясненні зазначеної норми, нечітке викладення якої призводить до неоднозначного її застосування судами та іншими органами державної влади.

Заслухавши суддю-доповідача Селівона М.Ф. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Міністерство внутрішніх справ України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" (далі — Закон).

Статтею 28 Закону врегульовано питання охорони трудових та інших прав депутатів місцевих рад. Зокрема, частина перша цієї статті встановлює, що "депутат місцевої Ради народних депутатів не може бути з ініціативи адміністрації (власника) підприємства, установи, організації, навчального закладу звільнений з роботи чи від займаної посади, виключений з колгоспу, кооперативу або навчального закладу (крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації), а також переведений в порядку дисциплінарного стягнення на нижчеоплачувану роботу (посаду) без попереднього погодження з відповідною Радою народних депутатів, а в період між пленарними засіданнями Ради — з головою Ради за попередніми висновками комісії мандатної, з питань депутатської діяльності та етики". Згідно з частиною другою статті 28 "депутат з числа військовослужбовців або інших категорій громадян, служба яких регулюється статутами і положеннями, не може бути з ініціативи командування (адміністрації) звільнений зі служби, понижений у званні чи посаді в порядку дисциплінарного стягнення без попередньої згоди Ради, а в період між пленарними засіданнями Ради — голови Ради за попередніми висновками комісії мандатної, з питань депутатської діяльності та етики".

На думку суб'єкта права на конституційне подання, частина друга статті 28 Закону, що стосується депутатів з числа військовослужбовців або інших категорій громадян, служба яких регулюється статутами і положеннями (в тому числі працівників органів внутрішніх справ), містить певні обмеження, пов'язані з такою службою, а саме щодо надання попередньої згоди відповідною радою, а в період між пленарними засіданнями ради — головою ради за попередніми висновками комісії мандатної, з питань депутатської діяльності та етики на звільнення зі служби, пониження у званні чи на посаді депутата місцевої ради з числа працівників міліції лише у разі застосування до нього цих заходів в порядку дисциплінарного стягнення.

Що ж стосується звільнення таких депутатів місцевих рад зі служби у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці, скороченням штатів тощо, то, як вважає суб'єкт права на конституційне подання, попередньої згоди відповідної ради чи голови ради на їх звільнення не потрібно. Мотивується це, зокрема, особливостями "трудових відносин військовослужбовців та інших категорій громадян, які проходять службу, а не працюють на підставі трудового договору", що й зумовило наявність у статті 28 Закону частини другої, яка визначає особливості звільнення депутатів із таких категорій громадян.

2. Наявні у справі матеріали, зокрема пояснення Президента України, Голови Верховної Ради України, містять різне розуміння змісту положення частини другої статті 28 Закону, в тому числі щодо її неконституційності.

Так, Президент України, підтримуючи позицію суб'єкта права на конституційне подання, вказує, що Закон від 4 лютого 1994 року приймався в умовах, коли місцеві ради народних депутатів входили до єдиної системи представницьких органів державної влади та одночасно були місцевими органами державної влади в Україні. Такі функції місцевих рад зумовлювали статус їх депутатів як представників і виборців, і держави. Відповідно до цього частинами першою та другою статті 28 Закону встановлено гаран-

тії вищого рівня (порівняно з іншими громадянами) трудових прав депутатів місцевих рад, у тому числі депутатів-військовослужбовців або інших категорій громадян, служба яких регулюється статутами і положеннями.

Місцеві ради, вказує Президент України, вже не виконують функцій органів державної влади. За чинною Конституцією України вони є лише органами місцевого самоврядування. Нова політико-правова природа місцевих рад зумовила відповідне перетворення статусу депутатів місцевих рад у представників інтересів територіальної громади.

Президент України вважає, що оскільки зазначені положення є гарантіями вищого рівня, вони мають встановлюватись виключно Конституцією України. Тому положення частин першої та другої статті 28 Закону суперечать закріпленим статтею 24 Конституції України принципам рівності конституційних прав і свобод громадян, їх рівності перед законом, а отже, є неконституційними.

Натомість Голова Верховної Ради України у поясненні зазначає, що у першій та другій частинах статті 28 Закону застосовано однакові підходи до регламентації порушеного питання, що втілюють принцип рівності прав усіх депутатів місцевих рад. Депутати з числа військовослужбовців або інших категорій громадян, служба яких регулюється статутами і положеннями, не можуть бути звільнені з посади без згоди відповідної ради за будь-яких підстав, у тому числі і в разі скорочення штатів. Тому вимога захистити депутата від порушень його найважливішого права на працю та інших прав — основна ідея норми, що аналізується.

Цю позицію законодавця, на думку Голови Верховної Ради України, ніяк не можна розцінити як таку, що суперечить статті 24 Конституції України, оскільки вона не порушує принципу рівноправності громадян. Так само, як не є порушенням цього принципу встановлення в законі додаткових гарантій захисту життя та здоров'я працівників правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, виконують свій службовий або громадський обов'язок тощо. У таких та інших аналогічних випадках законодавець передбачає заходи, спрямовані на попередження посягань на права та інтереси цих осіб, враховуючи специфіку їх службової або громадської діяльності, коли загроза вчинення посягань на їх права та інтереси порівняно з іншими громадянами є значно більшою. Регулюючи ці питання при визначенні статусу депутата, Верховна Рада України діяла у повній відповідності з Основним Законом України.

3. Розглядаючи питання офіційного тлумачення частини другої статті 28 Закону, Конституційний Суд України встановив наявність ознак невідповідності Конституції України як її положень, так і пов'язаної з нею частини першої, що відповідно до статті 95 Закону України "Про Конституційний Суд України" дає підстави вирішити у цьому ж провадженні питання щодо їх неконституційності.

4. Відповідно до статті 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього конституційного положення у системному взаємозв'язку з положеннями статті 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, випливає, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні (стаття 7 Конституції України).

Конституція України (стаття 140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і че-

рез органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Такому конституційному змісту інституту місцевого самоврядування властиві принаймні дві найважливіші ознаки.

Це — самостійність територіальної громади, органів місцевого самоврядування у вирішенні певного кола питань і те, що предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року.

5. На думку Конституційного Суду України, питання кадрової політики, службової кар'єри, оцінки виконання працівником своїх функцій на відповідному підприємстві, в установі та організації, в державному органі, які змушена розглядати рада при наданні (ненаданні) попередньої згоди відповідно до частин першої та другої статті 28 Закону, не є питаннями місцевого значення у розумінні статті 140 Конституції України. Це насамперед стосується діяльності органів та установ, на які згідно зі статтями 3 і 17 Конституції України покладається виконання загальнодержавних функцій щодо забезпечення прав і свобод людини, оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, державної безпеки тощо. За таких обставин має місце перетин організаційно відокремлених сфер діяльності — місцевого самоврядування та державного управління, а також втручання органів місцевого самоврядування у двосторонні відносини між роботодавцем і найманим працівником, начальником і підлеглим.

Конституційний Суд України констатує, що на час прийняття Закону 4 лютого 1994 року місцеві ради відповідно до Конституції (Основного Закону) України 1978 року входили до єдиної системи представницьких органів державної влади, що визначило як їх функції, так і статус депутатів таких рад, в тому числі і гарантії трудових прав депутатів, закріплених у частинах першій та другій статті 28 зазначеного Закону. За чинною Конституцією України політико-правову природу місцевих рад принципово змінено: вони не є органами державної влади, а представницькими органами місцевого самоврядування, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тому передбачений у частинах першій та другій статті 28 Закону спосіб забезпечення трудових прав працівників, які обрані депутатами місцевих рад, не відповідає суті місцевого самоврядування, визначеній у статті 140 Конституції України.

Крім того, надання відповідною місцевою радою попередньої згоди на звільнення депутата цієї ради з роботи, від займаної посади, зі служби чи на накладення на нього дисциплінарного стягнення містить ознаки попередньої перевірки радою законності дій адміністрації (власника) підприємства, установи, організації, командування військової частини щодо свого працівника (службовця), що є перебиранням функцій суду, тоді як стаття 124 Конституції України прямо встановлює, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

6. Вирішуючи питання щодо неконституційності положень частин першої та другої статті 28 Закону, Конституційний Суд України виходить також з того, що Конституцією України Верховна Рада України (пункти 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 35 частини першої статті 85), Президент України (пункти 10, 11, 12, 13, 14, 17 частини першої статті 106, стаття 118) наділені повноваженнями щодо призначення та звільнення певних посадових осіб, які не позбавлені права мати представницький мандат депутата місцевої ради. Проте Конституція України не передбачає для звільнення таких посадових осіб одержання попередньої згоди на це відповідної місцевої ради.

7. Виходячи з викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частин першої та другої статті 28 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" не відповідають статтям 85, 106, 118, 124, 140 Конституції України, є неконституційними.

Разом з тим Конституційний Суд України зазначає, що таким висновком не ущемлюються трудові права працівників, які обрані депутатами місцевих рад і здійснюють депутатські повноваження, не пориваючи з виробничою чи службовою діяльністю. Їх права, як і права інших громадян, на рівних умовах захищаються у судовому порядку. Конституція України (стаття 55) кожному гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

На основі викладеного та керуючись статтями 85, 106, 118, 124, 140, 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 95 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 частин першої та другої статті 28 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів", за якими:

— "депутат місцевої Ради народних депутатів не може бути з ініціативи адміністрації (власника) підприємства, установи, організації, навчального закладу звільнений з роботи чи від займаної посади, виключений з колгоспу, кооперативу або навчального закладу (крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації), а також переведений в порядку дисциплінарного стягнення на нижчеоплачувану роботу (посаду) без попереднього погодження з відповідною Радою народних депутатів, а в період між пленарними засіданнями Ради — з головою Ради за попередніми висновками комісії мандатної, з питань депутатської діяльності та етики";

— "депутат з числа військовослужбовців або інших категорій громадян, служба яких регулюється статутами і положеннями, не може бути з ініціативи командування (адміністрації) звільнений зі служби, понижений у званні чи посаді в порядку дисциплінарного стягнення без попередньої згоди Ради, а в період між пленарними засіданнями Ради — голови Ради за попередніми висновками комісії мандатної, з питань депутатської діяльності та етики".

2. Положення частин першої та другої статті 28 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів", що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, 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 Вищої ради юстиції
щодо офіційного тлумачення положень
абзаців другого, третього пункту 1 частини першої
статті 150 Конституції України
(справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади
та про звільнення їх з посад)**

м. К и ї в
27 березня 2002 року
№ 7-рп/2002

Справа № 1-14/2002

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

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Полтавця Юрія Павловича, члена 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, Лукашової Надії Павлівни — Постійного представника Верховного Суду України в Конституційному Суді України, Пасенюка Олександра Михайловича — заступника Державного секретаря Міністерства юстиції України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення зазначених положень частини першої статті 150 Конституції України.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність в офіційній інтерпретації положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Малинникову Л.Ф., пояснення Полтавця Ю.П., Селіванова А.О., Носова В.В., Лукашової Н.П., Пасенюка О.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб’єкт права на конституційне подання — Вища рада юстиції — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України.

Вища рада юстиції вважає, що є практична необхідність в офіційному тлумаченні положень частини першої статті 150 Конституції України щодо віднесення до повноважень Конституційного Суду України вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) правових актів Верховної Ради України та актів Президента України про обрання/призначення професійних суддів на посади і про звільнення їх з посад. Зокрема, потребує роз’яснення питання, “чи акти Президента України та Верховної Ради України щодо призначення професійних суддів на посади та звільнення їх з посад підлягають лише конституційно-правовій перевірці, чи вони можуть бути предметом оскарження і в судах загальної юрисдикції”.

Як зазначається у конституційному поданні, Конституцією України запроваджено особливий порядок призначення/обрання професійних суддів на посади та звільнення їх з посад, що впливає зі статті 126, частини першої статті 128 Конституції України. Положення пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України, які конкретизовані у статтях 3, 29, 31, 37 Закону України “Про Вищу раду юстиції”, передбачають, що Вища рада юстиції вносить подання Президенту України про перше призначення суддів на посади, а також Президенту України або Верховній Раді України про звільнення їх з посад. Вища рада юстиції вважає, що її подання, яке стало підставою для прийняття рішення про звільнення з посади судді, відповідно до статті 55 Конституції України може бути оскаржене в судах загальної юрисдикції. Скасування в судовому порядку подання Вищої ради юстиції про звільнення з посади судді, на думку суб’єкта права на конституційне подання, тягне за собою і анулювання підстав для звільнення його з посади.

2. Голова Верховної Ради України у письмовому поясненні зазначив, що рішення Вищої ради юстиції щодо внесення подання до відповідного органу про звільнення судді з посади не може бути оскаржене окремо, оскільки остаточне рішення приймається лише тим органом, що його призначив або обрав на посаду.

Також стверджується, що оскарження до Конституційного Суду України актів Верховної Ради України та Президента України про обрання/призначення професійних суддів на посади та про звільнення їх з посад не відповідає вимогам статті 150 Конституції України. Юридичний аналіз положень цієї статті, як зазначено, свідчить, що до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про конституційність законів та інших правових актів, а не про їх законність.

На думку Голови Верховної Ради України, “захист прав усіх суб’єктів, яких згідно з Конституцією України призначає на посаду та звільняє з посади Президент України або

Верховна Рада України, забезпечує держава. Оскарженню підлягають рішення органів, з якими встановлені трудові правовідносини. Такі правовідносини обумовлені частиною другою статті 55 Конституції України, яка гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, тобто у судах загальної юрисдикції”.

Президент України висловив думку, що Конституція України не наділяє жоден з державних органів повноваженнями стосовно скасування чи тимчасового припинення дії актів Президента України або Верховної Ради України, в тому числі актів про призначення/обрання на посади чи про звільнення з посад, за винятком вирішення питань щодо відповідності цих актів Конституції України, що належить до юрисдикції Конституційного Суду України. Як зазначається далі, на осіб, щодо яких Конституцією України встановлено особливий порядок призначення/обрання на посади і звільнення з посад, не можна повністю поширювати загальні норми трудового законодавства.

Верховний Суд України стверджує, що акти індивідуального характеру, які, реалізуючи свої повноваження, приймає Верховна Рада України чи Президент України, прямо передбачені конституційними положеннями або нормами законодавства, мають юридичні наслідки щодо окремих суб'єктів і не можуть бути предметом конституційного контролю, оскільки “питання про порядок призначення і звільнення посадових осіб держави, до яких належать і судді, регулюються виключно законами”.

Що ж стосується актів Вищої ради юстиції, то, на переконання Верховного Суду України, певні її рішення можуть бути оскаржені, зокрема з питань звільнення суддів з посад.

Міністерство юстиції України наголошує, що стаття 150 Конституції України “не регламентує питання оскарження нормативно-правових актів, а визначає повноваження Конституційного Суду України”. Посилаючись на статтю 150 Конституції України щодо кола суб'єктів звернення до Конституційного Суду України з питань, зазначених у її частині першій, та статтю 248³ Цивільного процесуального кодексу України, Міністерство юстиції вважає, що судам загальної юрисдикції не підвідомчі скарги на акти органів законодавчої і виконавчої влади, що підлягають розгляду щодо їх конституційності.

3. У процесі розгляду справи на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України Полтавець Ю.П. підтримав доводи Вищої ради юстиції, викладені у конституційному поданні, та додатково звернув увагу на те, що на підставі фактів, встановлених кваліфікаційною комісією суддів і Вищою радою юстиції, приймається відповідне рішення про призначення/обрання суддів на посади або про звільнення їх з посад.

Селіванов А.О. наголосив, що всі правові акти Президента України та Верховної Ради України підлягають юрисдикції Конституційного Суду України. Рішення Вищої ради юстиції з питань призначення суддів на посади та звільнення їх з посад “мають вигляд правової інформації для Президента України, Верховної Ради України” і не належать до актів, які встановлюють, змінюють або припиняють правовідносини.

Носов В.В. підтримав позицію Президента України, що всі акти Президента України, Верховної Ради України, в тому числі про призначення/обрання суддів на посади та про звільнення їх з посад, мають бути предметом перевірки лише Конституційного Суду України.

Лукашова Н.П. та Пасенюк О.М. підтримали доводи відповідно Верховного Суду України та Міністерства юстиції України, викладені у листах до Конституційного Суду України.

4. На підставі системного аналізу Конституції України в аспекті питань, порушених у конституційному поданні, Конституційний Суд України встановив таке.

Відповідно до частини другої статті 147 Конституції України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції

України. Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Конституції України). Перелік актів, щодо конституційності яких Конституційним Судом України здійснюється перевірка, визначено у частині першій статті 150 Конституції України. Аналіз положень цих статей Конституції України свідчить, що до "інших правових актів", про які йдеться в частині другій статті 147, частині першій статті 152 Конституції України, належать, зокрема, правові акти Верховної Ради України, акти Президента України.

Стаття 106 Конституції України закріпила конкретний перелік повноважень Президента України, який на основі та на виконання Конституції і законів України видає обов'язкові до виконання на території України укази і розпорядження. За юридичними ознаками ці акти глави держави можуть мати як нормативно-правовий, так і індивідуально-правовий характер. Виходячи зі змісту статті 106, частини другої статті 147, частини першої статті 150, статті 152 Конституції України укази і розпорядження Президента України є правовими актами.

Як свідчить зміст положень статей 85, 91 Конституції України, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші правові акти. Вони є юридичною формою реалізації повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні та відповідно до частини другої статті 147, частини першої статті 150 Конституції України є об'єктом судового конституційного контролю.

Таким чином, у статтях 147, 150 Конституції України визначено межі юрисдикції Конституційного Суду України. За змістом цих статей перевірка на предмет конституційності підлягають, зокрема, правові акти Верховної Ради України, акти Президента України. При цьому серед них не виділено нормативно-правових або індивідуально-правових актів. Тобто до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності правових актів Верховної Ради України та Президента України незалежно від того, мають вони нормативно-правовий чи індивідуально-правовий характер.

5. Звертаючись до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України, Вища рада юстиції виходила з необхідності вирішення питання стосовно можливості оспорення до Конституційного Суду України актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад.

Норми частин четвертої, п'ятої статті 126, частини третьої статті 127, частини першої статті 128, пункту 1 частини першої статті 131 Конституції України врегульовують відносини, пов'язані, зокрема, з обранням/призначенням суддів на посади та звільненням їх з посад.

За встановленою практикою перше призначення на посаду професійного судді суду загальної юрисдикції строком на п'ять років здійснює Президент України шляхом видання указу, а рішення про обрання безстроково всіх інших суддів, крім суддів Конституційного Суду України, приймає Верховна Рада України у вигляді постанови.

Суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, з підстав, визначених у частині п'ятій статті 126 Конституції України. Президент України чи Верховна Рада України на підставі подання Вищої ради юстиції приймають рішення про звільнення професійного судді з посади.

Отже, Президент України, Верховна Рада України реалізують передбачені Конституцією України владні повноваження шляхом прийняття відповідних актів про призначення/обрання суддів на посади або про звільнення їх з посад. Такі акти глави держави та парламенту мають конституційно-правову природу.

За змістом положень частини другої статті 147, частини першої статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, перевірка на предмет відповідності Конституції України всіх без винятку правових актів Верховної Ради України і Президента України як за їх юридичним змістом, так і за дотриманням конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності.

Таку позицію висловив Конституційний Суд України при розгляді справи за поданням народних депутатів України щодо визнання неконституційними розпоряджень Президента України про призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій. Рішенням від 24 грудня 1997 року Конституційний Суд України визнав, що Президент України при призначенні цих посадових осіб вийшов за межі повноважень, встановлених Конституцією України.

Аналогічну точку зору висловлено в надісланих на запит Конституційного Суду України експертних висновках учених, зокрема, Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого.

Виходячи з наведеного та аналізуючи положення абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 у контексті статей 147, 152 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що за зверненням суб'єкта права на конституційне подання акти Верховної Ради України та Президента України про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад підлягають розгляду Конституційним Судом України на відповідність Конституції України за їх юридичним змістом та щодо додержання встановленої Основним Законом України процедури їх розгляду, ухвалення чи набрання ними чинності (наявність конституційних повноважень, конституційність умов, підстав обрання/призначення на посаду, звільнення з посади тощо).

Таким чином, в аспекті порушених у конституційному поданні питань Конституційний Суд України дійшов висновку, що до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань виключно щодо відповідності Конституції України актів Верховної Ради України, Президента України про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад, а не щодо їх законності.

6. Порушуючи у конституційному поданні питання щодо оскарження прийнятих Вищою радою юстиції актів, пов'язаних з достроковим звільненням суддів з посад, Вища рада юстиції послалась на пункт 1 частини першої статті 131 Конституції України, згідно з яким до відання цього органу належить внесення подань, у тому числі про дострокове звільнення суддів з посад на підставі рішення Вищої ради юстиції, та на положення статті 55 Конституції України стосовно права суддів як громадян України на судовий захист.

Проте питання, пов'язані з порядком оскарження зазначених рішень Вищої ради юстиції до суду загальної юрисдикції, виходять за межі конституційного провадження у цій справі, в якій ідеться про офіційне тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України, якою визначено повноваження Конституційного Суду України.

Водночас, враховуючи вимоги статті 55 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що вирішення питань, пов'язаних з трудовими спорами суддів та оскарженням актів Вищої ради юстиції, може бути предметом розгляду судів загальної юрисдикції у випадках і в порядку, встановлених законом, який також може визначити і підсудність даних справ судам загальної юрисдикції відповідного рівня.

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

в и р і ш и в:

1. Положення абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України у системному зв'язку зі статтями 147, 152 Конституції України, в аспекті порушених Вищою радою юстиції у конституційному поданні питань, треба розуміти так:

— до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів Верховної Ради України та Президента України, до яких віднесені як нормативно-правові, так і індивідуально-правові акти;

— акти Верховної Ради України та Президента України про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад розглядаються Конституційним Судом України за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) цих правових актів за їх юридичним змістом та встановленій Конституцією України процедурі їх розгляду, ухвалення чи набрання ними чинності (наявність конституційних повноважень, конституційність підстав призначення/обрання на посаду, звільнення з посади тощо).

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

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням Президента України
щодо офіційного тлумачення положень
частин другої, третьої статті 124 Конституції України
(справа щодо підвідомчості актів
про призначення або звільнення посадових осіб)**

м. Київ
7 травня 2002 року
№ 8-рп/2002

Справа № 1-1/2002

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

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; Фесенка Євгена Володимировича — представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України, головного наукового консультанта Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України; Лукашової Надії Павлівни — Постійного представника Верховного Суду України в Конституційному Суді України; Кудрявцева Віктора Вікторовича — представника Генеральної прокуратури України, заступника Генерального прокурора України; Зайця Анатолія Павловича — Першого заступника Державного секретаря Міністерства юстиції України; Серьогіна Віталія Олександровича — доцента кафедри конституційного і міжнародного права Національного університету внутрішніх справ,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 41 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне подання Президента України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність в офіційній інтерпретації зазначених положень статті 124 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Скомороху В.Є., пояснення Носова В.В., Фесенка Є.В., Лукашової Н.П., Кудрявцева В.В., Зайця А.П., Серьогіна В.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб’єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України, зокрема, чи мають право суди загальної юрисдикції приймати до свого провадження і розглядати по суті позовні заяви про поновлення на роботі, зміну формулювання звільнення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією України призначають на посади та звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України.

На думку суб’єкта права на конституційне подання, такі заяви не підвідомчі судам загальної юрисдикції, оскільки згідно з Конституцією України однією з форм реалізації владних повноважень Президента України та Верховної Ради України є прийняття чи видання відповідних актів (стаття 91, частина третя статті 106). Зокрема, безпосередньо на підставі положень Конституції України видаються акти з питань призначення, звільнення Президентом України (пункти 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14 частини першої статті 106), Верховною Радою України (пункти 16, 17, 18, 19, 20, 21, 35 частини першої статті 85), а також щодо суддів (пункт 26 частини першої статті 85, пункт 22 частини першої статті 106, стаття 128).

Як стверджується в конституційному поданні, Конституція України не наділяє будь-який державний орган повноваженнями щодо скасування чи тимчасового припинення дії актів Президента України або Верховної Ради України, в тому числі і з зазначених питань. Прем’єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, Генеральний прокурор України, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, судді, інші особи, яких призначають Президент України або Верховна Рада України, є особами, для яких Конституцією України встановлено особливий порядок призначення на посади та звільнення з посад.

2. У листі до Конституційного Суду України Голова Верховної Ради України пояснив, що компетенція судів загальної юрисдикції поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, в тому числі й на ті, які пов’язані зі спорами про поновлення на роботі, зміну формулювання звільнення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією України призначають на посади чи звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України.

Підвідомчість справ, які стосуються поновлення на роботі, зміни формулювання звільнення вказаних посадових осіб, віднесена до компетенції судів загальної юрисдикції та визначається сукупністю положень пункту 12 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України, статті 24 Цивільного процесуального кодексу України, частин другої, третьої статті 124 Конституції України. У цьому разі йдеться про здійснення Президентом України, Верховною Радою України виключно адміністративної, управлінської функції — призначення на посади та звільнення з посад відповідних осіб, а судовими органами — правосуддя.

Генеральний прокурор України вважає неможливим оспорування актів Президента України, Верховної Ради України про призначення на посади та звільнення з посад осіб у судах загальної юрисдикції, оскільки визначення конституційності таких актів належить до повноважень Конституційного Суду України.

3. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені у конституційному поданні питання, виходить з такого.

Стаття 55 Конституції України, встановлюючи судовий захист прав і свобод людини і громадянина, гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Правосуддя здійснюється виключно судами у відповідних формах, у тому числі шляхом конституційного судочинства (стаття 124 Конституції України).

Відповідно до абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України Конституційний Суд України вирішує питання конституційності, зокрема, правових актів Верховної Ради України, актів Президента України. У разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється (стаття 83 Закону України "Про Конституційний Суд України"). Перевірка конституційності таких актів є виключною компетенцією Конституційного Суду України.

За змістом принципу поділу державної влади в Україні, визначеного у частині першій статті 6 Конституції України, "державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову", які урівноважують одна одну системою стримувань і противаг.

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

Визнаючи людину найвищою соціальною цінністю, Конституція України закріплює широке коло прав та свобод, гарантує і забезпечує їх захист, в тому числі і від порушення з боку держави, її органів та посадових осіб.

Відповідно до Конституції України громадяни є рівними перед законом (частина перша статті 24) та користуються рівним правом доступу до державної служби (частина друга статті 38). Громадянам гарантується судовий захист від незаконного звільнення (частина шоста статті 43). Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55 Конституції України).

Отже, призначення на посади та звільнення з посад Президентом України або Верховною Радою України посадових осіб не може обмежувати їх права на судовий захист.

Пунктом 10 частини першої статті 106 Конституції України встановлено повноваження Президента України призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та припиняти їхні повноваження на цих посадах.

Згідно з частиною першою статті 87 Конституції України Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України, що має наслідком відставку Кабінету Міністрів України (частина четверта статті 115 Конституції України). Висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокуророві України має наслідком його відставку з посади (частина перша статті 122 Конституції України). Суб'єктами конституційної відповідальності можуть бути й інші учасники конституційно-правових відносин.

Частина четверта статті 106 Конституції України передбачає скріплення актів Президента України, виданих у межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 цієї статті, підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

За Конституцією України передбачена політична відповідальність Кабінету Міністрів України (стаття 87, пункт 10 частини першої статті 106, частина четверта статті 115). Припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади Президентом України відповідно до пункту 10 частини першої статті 106 Конституції України або відставка Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри згідно зі статтею 87 Конституції України означає, що відповідна оцінка діяльності членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади може стосуватися як законності їх дій, так і мати політичний характер.

Зокрема, відставка Кабінету Міністрів України може бути наслідком політичної відповідальності як результату прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка не має ознак юридичної відповідальності. Для останньої характерним є порушення юридичних норм, без чого неможлива реалізація санкції правової норми.

Разом з тим, з факту припинення повноважень зазначених осіб можуть виникати правовідносини, що мають похідний від політичної відповідальності характер. У разі виникнення спору про право щодо них названі особи не позбавляються права на оскарження в суді окремих положень вказаних актів, зокрема щодо зміни дати, формулювання звільнення тощо.

Судовий захист прав і свобод людини і громадянина необхідно розглядати як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина. І саме держава бере на себе такий обов'язок відповідно до частини другої статті 55 Конституції України. Право на судовий захист передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення в правах шляхом здійснення правосуддя. Відсутність такої можливості обмежує це право. А за змістом частини другої статті 64 Конституції України право на судовий захист не може бути обмежено навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Згідно з частинами другою, третьою статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Це означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, також вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер і які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України.

4. Проблема тлумачення норм щодо повноважень судів, про що йдеться у конституційному поданні, неодноразово досліджувалася Конституційним Судом України. Розкриваючи конституційний зміст права на судовий захист, Конституційний Суд України у Рішенні від 25 листопада 1997 року у справі громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи зазначив, що Конституцією України кожній людині і громадянину гарантовано і забезпечено право на звернення до суду за захистом своїх прав і свобод. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Рішенням від 1 жовтня 1998 року № 13-рп/98 у справі про підсудність спорів Вищому арбітражному суду України Конституційний Суд України констатував, що юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання згідно з частиною другою статті 124 Конституції України, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Конституційне повноваження Президента України щодо скасування актів Кабінету Міністрів України і повноваження Вищого арбітражного суду України визнавати такі акти недійсними з підстав, зазначених у законодавстві, є самостійними гарантіями забезпечення законності діяльності Кабінету Міністрів України, які не виключають одна одну.

Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав у межах конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства України. Норми, що передбачають вирішення спорів, зокрема про поновлення порушеного права, не можуть суперечити принципу рівності усіх перед законом та судом і у зв'язку з цим обмежувати право на судовий захист.

Правове регулювання Конституцією України та спеціальними законами України статусу, зокрема Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб (частина перша статті 9 Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року № 3723-XII) не означає, що на них не можуть поширюватися положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами.

З огляду на викладене немає юридичних підстав вважати, що окремі норми Кодексу законів про працю України не можуть не застосовуватися до членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією України призначають на посади чи звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України. Відповідно до статті 11 Закону України "Про державну службу" державні службовці мають право захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку, а рішення про припинення державної служби вони можуть оскаржити безпосередньо до суду (стаття 32 Закону).

Твердження у конституційному поданні про непідвідомчість судам загальної юрисдикції справ за заявами осіб, яких призначає на посади чи звільняє з посад Президент України або Верховна Рада України, є необґрунтованим, оскільки суперечить покладеним на суди конституційним повноваженням забезпечувати судовий захист прав і свобод людини і громадянина, включаючи принцип рівності перед законом і судом.

5. Конституційний Суд України виходить з того, що він не уповноважений вирішувати питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону України "Про Конституційний Суд України").

Постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України є підзаконними актами (стаття 91; частина третя статті 106 Конституції України), тобто такими, що приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України і мають відповідати їм. Тому вони можуть перевірятися на відповідність не тільки Конституції, а й законам України. Перевірка законності зазначених актів є функцією судів загальної юрисдикції. У разі виникнення питання щодо їх конституційності починає діяти механізм, передбачений статтею 150 Конституції України.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) акти Верховної Ради України та Президента України про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад розглядаються Конституційним Судом України за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) цих правових актів за їх юридичним змістом та встановленій Конституцією України процедурі їх розгляду, ухвалення чи набрання ними чинності (наявність конституційних повноважень, конституційність підстав призначення/обрання на посаду, звільнення з посади тощо).

Аналогічно вирішуються питання й щодо інших посадових осіб, яких призначають на посади та звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України.

Конституційне закріплення повноважень Конституційного Суду України перевіряти конституційність актів Верховної Ради України і Президента України та можливість оскарження до судів загальної юрисдикції актів Верховної Ради України і Президента України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з по-

сад певних осіб стосовно їх законності надає зазначеним особам право оскарження до судів за встановленими законом формами і процедурами.

Надання повноважень Конституційному Суду України вирішувати питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб. Визначення видів судів і особливостей процедури судового захисту таких осіб є прерогативою Верховної Ради України.

На підставі викладеного і керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 62, 63, 65, 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 Президента України питань положення частин другої, третьої статті 124 Конституції України треба розуміти так:

1.1. Положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер, зокрема тих, які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України (частина друга статті 124).

1.2. Вирішення Конституційним Судом України питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів Верховної Ради України не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов Верховної Ради України індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб.

1.3. Здійснення судочинства Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції щодо актів Президента України та Верховної Ради України з питань призначення чи звільнення посадових осіб означає розгляд справ щодо конституційності зазначених актів у формі конституційного судочинства, а щодо їх законності — судами загальної юрисдикції у формі відповідного судочинства (частина третя статті 124).

Підсудність справ такої категорії та особливості процедури їх розгляду судами загальної юрисдикції відповідного рівня підлягає визначенню процесуальним законом.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

УХВАЛА
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням
50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення частини першої статті 38 Закону України
“Про вибори народних депутатів України”
(справа щодо участі політичних партій у виборах)

м. Київ
7 березня 2002 року
№ 2-уп /2002

Справа № 1-19/2002

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 38 Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 18 жовтня 2001 року № 2766-III (Відомості Верховної Ради України, 2001, № 51—52, ст. 265).

Заслухавши суддю-доповідача Євграфова П.Б. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України 20 листопада 2001 року надійшло конституційне подання п'ятдесяти народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої (у поданні пункт 1) статті 38 Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 18 жовтня 2001 року (далі — Закон).

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань та звернень 5 грудня 2001 року своєю Ухвалою відкрила конституційне провадження у справі.

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

2. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що оспорюване положення частини першої статті 38 Закону, а саме: "кандидатів у депутати може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніш як за рік до дня виборів, виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніш як за рік до дня виборів" суперечить Конституції України, зокрема статті 22, частинам другій, п'ятій статті 36 і частині першій статті 58, а тому має бути визнано таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним).

3. У листі Голови Верховної Ради України до Конституційного Суду України підтримано позицію Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України, що був профільним з питань опрацювання проекту зазначеного Закону. Комітет більшістю голосів затвердив ту редакцію частини першої статті 38, яку було сформульовано у проекті Закону, підготовленому до третього читання, і яка пізніше набула чинності. "Основним аргументом при прийнятті цього рішення Комітетом, — наголошується у листі, — було те, що окремі партії, як показала практика, утворюються і реєструються лише перед виборами для участі у виборчому процесі. І саме такі партії отримували, як правило, менше чотирьох відсотків голосів виборців, які брали участь у голосуванні, а не набувши права на участь у розподілі депутатських мандатів, зникали з політичної арени".

Не погоджуючись із позицією авторів подання щодо неконституційності частини першої статті 38 Закону, Голова Верховної Ради України зазначає, що в такій редакції вона "навпаки, посилює гарантії захисту конституційних прав громадян", а Президент України, підписавши Закон України "Про вибори народних депутатів України", фактично зняв свої пропозиції стосовно статті 38.

4. У листі до Конституційного Суду України Президент України стверджує, що Конституцією України визначено основні засади діяльності політичних партій (стаття 36) та наведено вичерпний перелік підстав для заборони чи обмеження їх утворення та діяльності (стаття 37). "Усупереч Конституції України, — зазначає він, — частиною першою статті 38 Закону встановлено додаткову підставу обмеження діяльності політичних партій, а також громадян, яких вони об'єднують". Тому обмеження, встановлене частиною першою статті 38 Закону, унеможлиблює участь у виборах тих політичних партій, що зареєстровані менше ніж за рік до дня виборів, і ставить їх у нерівні умови. Крім того, наголошується в листі, "немає жодної причини розглядати строк реєстрації політичної партії як ознаку, яка б відповідала хоча б одній з визначених Конституцією України підстав обмеження чи заборони діяльності політичної партії".

Це, вважає Президент України, призводить до обмеження конституційних прав і свобод громадян з підстав, не передбачених Основним Законом України. Запровадження цієї норми Закону насамперед суттєво звужить можливість участі у виборах до Верховної Ради України тих громадян, які зареєстрували свою партію менше ніж за рік до дня виборів. Таким чином, зазначає Президент України, порушуються і норми статті 24 Конституції України.

Позицію Президента України щодо неконституційності положення частини першої статті 38 Закону повністю поділяє Міністерство юстиції України.

5. Суб'єкт права на конституційне подання, обґрунтовуючи неконституційність частини першої статті 38 Закону, посилається на статтю 75 Закону України "Про Конститу-

ційний Суд України”, згідно з якою підставою для конституційного подання є наявність спору стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Однак у конституційному поданні йдеться не про наявність спору стосовно зазначених повноважень, а про права і свободи людини і громадянина, їх політичні партії. Тобто у поданні не виконано вимоги щодо правового обґрунтування тверджень стосовно неконституційності частини першої статті 38 Закону, передбаченого пунктом 4 частини другої статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України”.

До того ж Центральна виборча комісія відповідно до частини першої статті 77 Конституції України, частини третьої статті 10, частин першої та другої статті 15 Закону України “Про вибори народних депутатів України” 30 грудня 2001 року прийняла Постанову № 68 “Про початок виборчого процесу чергових виборів народних депутатів України 31 березня 2002 року” та оголосила з 31 грудня 2001 року початок виборчого процесу чергових виборів народних депутатів України, що відбудуться 31 березня 2002 року (“Голос України” від 31 грудня 2001 р.). У цей час справа вже знаходилася на розгляді в закритій частині пленарного засідання Конституційного Суду України.

Згідно з частиною четвертою статті 38 Закону “висування кандидатів у депутати розпочинається за 85 днів і закінчується за 65 днів до дня виборів”. За календарним планом про основні організаційні заходи з підготовки та проведення виборів народних депутатів України 31 березня 2002 року, затвердженим Постановою Центральної виборчої комісії від 10 грудня 2001 року № 52 (“Урядовий кур’єр” від 18 грудня 2001 року), було визначено, що висування кандидатів у депутати починається 5 січня і закінчується 24 січня (включно) 2002 року.

У ході розпочатої виборчої кампанії вже виникли й розвиваються конкретні правовідносини, в межах яких здійснюється реалізація виборчих прав громадян. У разі прийняття Конституційним Судом України рішення в цих правовідносинах можуть виникнути зміни, які призведуть до порушення норм Конституції України щодо виборчого процесу. Тому ухвалення в такій політичній ситуації рішення знаходиться за межами юрисдикції Конституційного Суду України.

З наведеного вище стає очевидним, що хоч яким би було рішення Конституційного Суду України щодо конституційності оспорюваних положень Закону, його прийняття в процесі виборчої кампанії може вплинути на виборчий процес, позначитися на волевиявленні виборців і тим самим вплинути на самі результати виборів. А це за обставин, не передбачених Конституцією України та Законом України “Про Конституційний Суд України”, фактично перетворило б Конституційний Суд України на учасника виборчого процесу, що суперечить його конституційним повноваженням і принципам діяльності.

Враховуючи, що у конституційному поданні народних депутатів України відсутнє правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності положення частини першої статті 38 Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 18 жовтня 2001 року (пункт 4 частини другої статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України”), а прийняття Конституційним Судом України рішення під час виборчої кампанії виходить за межі його повноважень, Конституційний Суд України дійшов висновку, що конституційне провадження у цій справі має бути припинено.

Керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтею 45 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України

у х в а л и в:

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) по-

ложення частини першої статті 38 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 18 жовтня 2001 року № 2766-III на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".

2. Ухвала Конституційного Суду України є остаточною і не може бути оскарженою.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

27 грудня 2001 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про додаткові заходи щодо стримування штучного зростання заборгованості з заробітної плати” від 31 серпня 1998 року № 958/98, виданого на підставі і в порядку, передбаченому пунктом 4 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України (суддя-доповідач Шаповал В.М.).

Конституційне подання народних депутатів України за формою і змістом відповідає вимогам Конституції України та Закону України “Про Конституційний Суд України”.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що підстав для відкриття конституційного провадження за цим конституційним поданням народних депутатів України немає, оскільки відповідно до статей 150, 152 Конституції України та Закону України “Про Конституційний Суд України” (пункт 1 статті 13) до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності лише чинних актів.

Проте під час розгляду питання щодо відкриття конституційного провадження з’ясувалося, що 24 вересня 2001 року Президент України видав Указ “Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 31 серпня 1998 року № 958”, згідно з пунктом 1 якого зазначений у конституційному поданні 56 народних депутатів України Указ Президента України визнано таким, що втратив чинність. Указ Президента України від 24 вересня 2001 року № 890 опублікований у газеті “Урядовий кур’єр” 27 вересня 2001 року і з дня його опублікування, як зазначено в Указі, набув чинності.

Враховуючи викладене та керуючись статтею 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45, статтями 50, 94 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про додаткові заходи щодо стримування штучного зростання заборгованості з заробітної плати” від 31 серпня 1998 року № 958/98 на підставі пункту 3 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



27 грудня 2001 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 Постанови Верховної Ради України “Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань вивчення соціально-політичної ситуації, що склалася у місті Василькові Київської області у зв’язку з проведенням у травні 2000 року позачергових виборів міського голови, та забезпечення конституційних прав громадян місцевими органами державної влади” від 7 червня 2001 року № 2490-III (далі — Постанова) (суддя-доповідач Тихий В.П.).

Верховна Рада України 7 червня 2001 року прийняла Постанову, згідно з якою, зокрема, передбачено: запропонувати Прем’єр-міністрові України внести подання Президенту України про звільнення з посади голови Київської обласної державної адміністрації Засухи А.А. (пункт 2); Генеральній прокуратурі України здійснити перевірку законності дій посадових осіб виконавчої влади, з вини яких мало місце масове порушення конституційних прав і свобод громадян України — жителів міста Васильків (пункт 3).

Суб'єкт права на конституційне подання клопоче про визнання пунктів 2, 3 Постанови такими, що не відповідають частині другій статті 6, частині другій статті 19, статті 85 Конституції України, а пункт 2, крім того, — ще й статті 62 Конституції України.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань та звернень своєю Ухвалою від 21 листопада 2001 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 Постанови на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні; щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 Постанови на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".

Відповідно до пункту 4 частини другої статті 39 Закону України "Про Конституційний Суд України" у конституційному поданні повинне бути зазначене правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень). Аналіз конституційного подання свідчить, що правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності пунктів 2, 3 Постанови відсутнє. Суб'єкт права на конституційне подання довільно навів перелік статей Конституції України, з якими, на його думку, не узгоджуються ці пункти Постанови.

Пункт 2 Постанови стосовно пропозиції Прем'єр-міністрові України внести подання Президентові України про звільнення з посади голови Київської обласної державної адміністрації Засухи А.А. не має правових наслідків, у зв'язку з цим відповідно до пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України це питання не може бути предметом розгляду Конституційного Суду України.

Пункт 3 Постанови згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 14 червня 2001 року № 8-рп у справі про доручення Генеральній прокуратурі України необхідно розуміти як звернення Верховної Ради України до Генеральної прокуратури України. Саме так і сприйняла його Генеральна прокуратура України, про що свідчить її лист-відповідь на запит судді-доповідача Конституційного Суду України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 40, 45, 50, 71 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 Постанови Верховної Ради України "Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань вивчення соціально-політичної ситуації, що склалася у місті Василькові Київської області у зв'язку з проведенням у травні 2000 року позачергових виборів міського голови, та забезпечення конституційних прав громадян місцевими органами державної влади" від 7 червня 2001 року № 2490-III на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні; щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 цієї Постанови — на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".



27 грудня 2001 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 22 Закону України "Про Вищу раду юстиції" від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР (далі — Закон) (суддя-доповідач Тихий В.П.).

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини другої статті 22 Закону України "Про Вищу раду юстиції" щодо строку повноважень заступника Голови Вищої ради юстиції, аргументуючи це тим, що має місце неоднозначне розуміння цього положення Закону членами Вищої ради юстиції.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань та звернень своєю Ухвалою від 21 грудня 2001 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що у Законі України "Про Вищу раду юстиції" відсутня правова норма про термін перебування на посаді заступника Голови Вищої ради юстиції і має місце відповідна прогалина в нормативно-правовому регулюванні діяльності Вищої ради юстиції.

До повноважень Конституційного Суду України не належить заповнення прогалин у законодавстві.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 40, 45, 50, 93 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення частини другої статті 22 Закону України "Про Вищу раду юстиції" на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА
І ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

О. Скрипнюк,

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

В. Тихий,

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

Стрімке зростання інтересу до теорії та практики реалізації моделі соціальної держави, яке спостерігається як в наукових колах, так і серед професійних політиків, зумовлює потребу в повному, об'єктивному та всебічному висвітленні цього важливого поняття й значно ретельнішому дослідженні тих питань, які раніше розглядалися окремо від зазначеної проблематики. Крім того, наявність різноманітних способів визначення змісту і сутності поняття соціальної держави¹, спонукає пошук того поєднання, яке дозволить застосувати різні методологічні підходи у межах єдиної науково-дослідницької проблеми вивчення феномену соціальної держави.

Дійсно, не зважаючи на розмаїття концепцій соціальної держави, а також того, як і в якому обсязі вона має реалізовувати свою діяльність, практично всі дослідники погоджуються щодо визначення загальної мети існування та функціонування соціальної держави, а деякі з них, взагалі, визначають соціальну державу через цю мету. Зазначеною метою є забезпечення кожному громадянину гідних умов існування, соціальної захищеності, а також приблизно рівних шансів для самореалізації особистості в суспільстві². Проте, не викликає жодного сумніву, що реалізація цієї настанови передбачає утворення в суспільстві певного стану, який, за аналогією з правовим станом, може бути визначений як соціальний стан, що характеризується наявністю забезпечення соціальних гарантій та реалізацією соціальних прав громадян³. Зважаючи на це, з теоретичного та методологічного погляду буде цілком коректним окреслити його як стан соціальної безпеки.

Показовою в цьому сенсі є думка О. Скакун, яка безпосередньо застосовує поняття соціальної безпеки в дефініції: йдеться про основні права особи та її соціальну без-

¹ Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. — К., 2000.

² Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. — М., 1997. — С. 261.

³ Тихий В.П., Панов М.І. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3. — С. 10—16. Тихий В.П., Панов М.І. Право людини на безпеку (конституційно-правові аспекти) // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6. — С. 57—61.

пеку як зміст заснованої на законах свободи¹. Разом з тим, обґрунтованість звернення до поняття соціальної безпеки пояснюється й тим, що характерний для соціальної держави, та всієї сучасної Європи, як доводить Л.Зідентоп², процес зміцнення середнього класу, який виступає основою економічного добробуту в державі, супроводжується посиленням значущості таких цінностей, як соціальна безпека і соціальна стабільність.

Таким чином, застосовуючи поняття “соціальної держави”, ми тим самим вводимо до кола нашого розгляду й поняття “соціальної безпеки”, чи “політики соціальної безпеки”³, яке виявляє себе у самій серцевині проблематики соціальної держави.

Соціальна безпека постає одним із базових факторів функціонування сучасної соціальної держави. В сучасній науковій літературі, навіть попри факт досить широкого звернення до поняття “соціальної безпеки”, як зазначає О.Новикова, ми не можемо вказати на наявність єдиної позиції щодо його чіткої дефініції. У цьому сенсі, справді, немає якогось єдиного визначення соціальної безпеки. Вона тлумачиться і як неприпущення умов, які призвели б до неприйняттого зниження рівня життя основних верств населення і окремих соціальних груп, їх соціальної деградації⁴. В іншому випадку — як стан захищеності соціальних інтересів особи і суспільства від впливу на них загроз національній безпеці, при цьому під соціальною загрозою розуміється будь-яка небезпека, що викликає соціальні деформації та диспропорції в функціонуванні і розвитку людини, суспільства, держави⁵. Для російських вчених В.Серебрянікова та А.Хлоп’єва соціальна безпека є сукупністю заходів щодо захисту інтересів країни та народу в соціальній сфері, розвиток соціальної структури і відносин у суспільстві, системи життєзабезпечення і соціалізації людей, способу життя відповідно до потреб прогресу теперішніх і майбутніх поколінь⁶.

Цілком усвідомлюючи всі можливі неточності та недоліки будь-якої класифікації — адже завжди можна знайти такі випадки, факти чи феномени, які залишатимуться поза межами запропонованої класифікаційної моделі — варто виділити найбільш загальні підходи до інтерпретації цього терміна. Очевидно, що основна проблема з його чітким визначенням полягає в багатозначності самого предикату “соціальний”. Як такий, хоч і дещо в іншому контексті, зокрема “соціальної справедливості”, він був підданий змістовній критиці Ф.А. фон Хайєком у його праці “Право, законодавство та свобода”. Зокрема, Ф.А.Хайєк зазначав, що на початку слово “соціальний” мало цілком чітке значення, а саме: те, що стосується або характеризує структуру та функціонування суспільства. Але з часом навколо нього утворилася “трясовина плутанини”⁷.

Отже, визначаючи поняття “соціальна безпека”, варто принаймні вести мову про два основні підходи до його розуміння. З одного боку, воно тлумачиться як безпека соціуму взагалі. Тобто мається на увазі стабільність і визначеність найважливіших су-

¹ Скакун О.Ф. Теория государства и права. — Х., 2000. — С. 153.

² Зидентоп Л. Демократия в Европе. — М., 2001. — С. 283.

³ Паламарчук В.М. Економічні перетворення і соціальна безпека. — К., 1996. — Вип. 1. — С. 51.

⁴ Паламарчук В.М. Соціальна стратегія в Україні у період здійснення економічних реформ. — К., 1993. — Вип. 11. — С. 16.

⁵ Там само. — С. 29.

⁶ Серебряніков В., Хлоп’єв А. Социальная безопасность России. — М., 1996. — С. 25.

⁷ Хайєк Ф.А. Право, законодавство та свобода. Нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії. — К., 1999. — Т. 2. — С. 114.

спільних відносин, які реалізуються окремими членами суспільства та соціальними групами в економічному, політичному і духовному житті. Проте, подібне тлумачення, зважаючи на свою універсальність, має один суттєвий недолік — воно є надто загальним, адже у цьому разі складовими соціальної безпеки ставатимуть політична й економічна безпека, що навряд чи сприятиме методологічній чіткості у визначенні всіх цих понять. Більш того, у цьому випадку досить важко чітко розмежувати за своїм змістом такі поняття як “соціальна безпека” та “національна безпека”. Єдиною підставою, яка залишатиметься для цього, буде ознака джерела загрози — чи вона матиме зовнішній, чи внутрішній характер, але тоді соціальна безпека практично повністю отожднюватиметься з внутрішньою національною безпекою.

З іншого ж боку, соціальна безпека може тлумачитися у вузькому значенні, тобто як реалізація і гарантування державою низки соціальних прав своїх громадян. Навіть з огляду на те, що такий підхід на перший погляд може видатися надто обмеженим, саме він дозволяє наповнити поняття соціальної безпеки необхідною для юридичної науки конкретикою. Справді, переводячи зазначену проблему в юридичну площину, можна вести мову вже про безпосередні стосунки, що виникають між державою та громадянами в сфері відносин соціального захисту, захисту здоров'я, охорони праці, екологічних та інших прав громадян.

У цьому сенсі, не можна зафіксувати, що в сучасному конституційному законодавстві спостерігається наявність двох основних тенденцій. Перша з них полягає у конституційному переліку низки соціальних прав громадян, які, звичайно ж, перетворюються на обов'язки, що покладаються на державну владу, а друга — у визначенні основних соціальних пріоритетів та цілей. Щодо першої із зазначених моделей, то соціальні права можуть бути чи: а) згруповані і виділені в окремий розділ (частину, главу); б) викладені разом з економічними та культурними правами; в) викладені поміж інших прав людини і громадянина. Так, наприклад, у Конституції Португалії в розділі III міститься окрема глава “Соціальні права та обов'язки”, в якій викладені основні норми щодо соціального забезпечення та солідарності, охорони здоров'я, права на житло, право на здорове навколишнє середовище та екологічну безпеку, права щодо захисту сімей, батьківства та материнства, права дітей, молоді, інвалідів та осіб похилого віку. В Конституції Словацької Республіки закріплений розділ V : “Економічні, соціальні та культурні права”. І нарешті, стосовно останнього варіанту, коли соціальні права викладаються паралельно з політичними і громадянськими правами можна згадати Конституції України (розділ II “Права, свободи та обов'язки людини і громадянина”), Азербайджану (розділ II, гл. III “Основні права і свободи людини і громадянина”), Румунії (гл. II “Основні права і свободи”), Естонії (гл. II “Основні права, свободи та обов'язки”) і т. ін.

Для прикладу другої з окреслених моделей можна звернутися і до такого, надзвичайно цікавого з позиції формування конституційного забезпечення процесів розвитку соціальної держави, документа, як Конституція Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р. Зокрема, в частині II Конституції цієї держави відсутній окремий перелік соціальних прав. Єдиним винятком можна вважати, мабуть, ст. 7 “Людська гідність”, яка містить таку норму: “Гідність людини підлягає повазі та охороні”. Але глава 3 цієї ж частини “Соціальні цілі” містить таке формулювання: “Союз і кантони на додаток до власної відповідальності та ініціативи виступають за те, щоб: а) кожна особа приймала участь у системі соціального захисту; б) кожна особа отримувала необ-

хідну турботу про її здоров'я; с) сім'ї як спільноти дорослих і дітей були захищеними і користувалися підтримкою; d) працездатні могли покривати свої витрати на життя завдяки праці за відповідних умов; е) ті, хто потребує житло для себе і своєї родини, могли знаходити належне житло на прийнятних умовах; f) діти та підлітки, а також особи у працездатному віці могли отримувати освіту відповідно до своїх здібностей, професійну підготовку та перепідготовку; g) діти та підлітки заохочувалися в своєму розвитку в самостійних та соціально відповідальних осіб і були підтримані у своїй соціальній, культурній і політичній інтеграції"¹. Не зважаючи на відсутність безпосереднього переліку соціальних прав швейцарські законодавці, тим не менше, встановили на конституційному рівні досить чітку систему пріоритетів у діяльності державної влади, які покликані забезпечити дотримання в країні соціальних прав громадян і гарантувати їх соціальну безпеку.

Зважаючи на вище зазначені підходи до визначення поняття "соціальної безпеки", на нашу думку, соціальна безпека може бути визначена як *позитивно врегульований правовими нормами і реалізований на практиці стан, коли держава забезпечує наявними в її розпорядженні демократичними методами підтримання гідного рівня життя громадян та гарантує можливість задоволення основних потреб їх розвитку*.

Перш за все, йдеться про зв'язок соціальної безпеки з сукупністю правових норм, які встановлюються на державному рівні і є визначальними щодо спрямування діяльності державної влади. При цьому сучасний стан розвитку міжнародного права, так само як і відчутні і практично незаперечні процеси універсалізації права, дозволяють казати про своєрідну глобалізацію соціальних прав, в основі якої лежать такі міжнародні нормативно-правові акти, як: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Декларація соціального прогресу і розвитку, Європейська Конвенція про захист прав людини і основних свобод, Європейська Соціальна Хартія і т. ін.. Подібну необхідність існування чіткої системи законодавчого визначення і фіксації соціальних прав можна пояснити двома моментами. З одного боку, вона дозволяє регламентувати діяльність держави і привести її у відповідність до загальновизнаних правових стандартів, тобто якщо в державі на конституційному рівні не визнаються соціальні права громадян, то унеможлиблюється й саме застосування поняття "соціальна" чи "правова держава". А, з іншого боку, законодавче закріплення соціальних прав дозволяє здійснювати оцінку фактичного рівня соціальної безпеки громадян. Це означає, що за умови фіксації системи соціальних прав громадян (право на вільну працю, на соціальне забезпечення, відпочинок, освіту, соціальну допомогу, пенсійне забезпечення, соціальне страхування, освіту, гідний рівень життя тощо), ми отримуємо доволі чіткі орієнтири, з якими можна порівняти реальний стан щодо дотримання цих прав.

Іншим елементом запропонованого визначення є наголос на позитивному характері регулювання соціальних відносин. Вказуючи на позитивний характер соціальних прав, ми тим самим робимо наголос на тому, що стан соціальної безпеки стає можливим лише за умови активної діяльності з боку державної влади. У цьому сенсі надання регулювання соціальної безпеки на відкуп ринку є не лише небезпечним, а й взага-

¹ Конституции государств Европы в 3-х т. // Под. ред. Л.А.Окунькова. — М., 2001. — Т. 3. — С. 543.

лі помилковим кроком¹. Оскільки для того, щоб гарантувати соціальну безпеку своїх громадян, вона — держава — має піклуватися не лише про обмеження власних претензій щодо абсолютності своєї влади і постійно утримувати баланс між сферою публічного і приватного: не втручатися туди, де рішення приймаються виключно особою, наприклад у політичний вибір громадян чи вибір джерел отримання інформації тощо, а й водночас ефективно діяти в напрямі постійного вдосконалення економічної і правової бази соціальної безпеки.

Тісно пов'язаною з ознакою позитивності є вимога щодо реальності практичної реалізації соціальних прав громадян. На нашу думку, подібне уточнення стає необхідним у випадку перехідних політичних систем, де формування нових економічних відносин може відчутно десинхронізуватися із соціальним розвитком. Тобто досить часто успішний розвиток економічних відносин, позитивні макроекономічні показники, зростання ВВП, зменшення рівня інфляції, зростання інвестицій, високі показники ділової активності тощо, навіть за наявності формально задовільної системи соціального законодавства, може мати нульовий ефект у сфері забезпечення соціальних прав. У принципі, цей феномен може бути визначений як відрив та формалізація права, коли останнє перетворюється виключно на добірку приписів, які існують на папері, але, тим не менш, не реалізуються на практиці. У цьому разі наявна в державі економічна основа для забезпечення соціального розвитку використовується не в суспільних, у тому числі соціальних, інтересах, а для задоволення специфічних потреб незначної кількості політичних кланів, причетних до регулювання державними коштами. Причому цейправлячий клас не лише використовує державний механізм як засіб власного збагачення, а й дедалі більше дистанціюється від суспільства, що є найгіршим².

І, нарешті, останнім важливим елементом запропонованої дефініції є акцентування на демократичності застосованих методів. На наше глибоке переконання, подібний наголос на демократичності соціально значущої діяльності держави є особливо актуальним у випадку посттоталітарних чи пострадянських держав. Адже не лише на політичному полі, що особливо гостро відчувається у ході політичних спекуляцій “світлим минулим” у боротьбі за голоси виборців, але навіть в ході наукових дебатів часто доводиться чути про визначальну “соціальність” радянської влади, яка “всім давала і працювати і відпочивати”.

Тут метою є не критика радянської системи державної влади, так само, як і радянської економіки. Йдеться лише про те, що суб'єктом соціальної безпеки має виступати саме громадянин, а не підданий чи “людина-гвинтик”. Тобто як таке поняття соціальної безпеки стає застосованим тільки тоді — і це принципово(!) — коли її гарантом виступає соціальна, правова держава, в якій влада і громадяни є рівноправними партнерами³. Коли соціальна безпека пов'язується із захистом гідності людини, наявністю інституту прав людини і громадянина, а не з сукупністю патерналістських дій

¹ Безугла Я.І. Актуальні проблеми соціального забезпечення і захисту в Україні (правові аспекти) // Проблеми соціального захисту в Україні. Матеріали науково-практичної конференції (20—21 червня 1996 р.). — Чернігів, 1996. — С. 6.

² Павловський М.А. Стратегія розвитку суспільства: Україна і світ (економіка, політологія, соціологія). — К., 2001. — С. 42.

³ Павловський М. А. Шлях України: шлях вліво, шлях вправо — хибний шлях... К., 1996. — С. 130.

“держави-піклувальника”, “держави-доглядача-і-наглядача”. Держава, в якій всі єдиним строем під лозунгом “крок вліво, крок вправо...”, прямують до соціальної стабільності та захищеності за жодних умов не може характеризуватися як соціальна, а положення її громадян — соціально безпечним.

Таким чином, фіксуючи зв’язок між соціальною безпекою та формою функціонування держави (“правова — неправова держава”, “соціальна — патерналістська держава”), ми водночас вказуємо і на певну сукупність умов, які дозволяють державі гарантувати належний рівень соціальної безпеки громадян. З одного боку, це наявність ознак правової держави — верховенство права, пріоритет прав людини і громадянина, законність тощо, а з іншого боку, це суто економічні чинники, які дозволяють державі забезпечувати соціальні права громадян. Хоч останнім часом здебільшого приділяють увагу саме економічній детермінанті. Причому встановлюється майже прямий каузальний зв’язок між рівнем економічного розвитку та рівнем соціальної безпеки, і будь-які негативні показники в економіці сприймаються як попередження щодо можливого погіршення соціального становища громадян.

У цьому сенсі, коли мова йде про західні економічно розвинені країни, то робиться зауваження щодо зниження темпів економічного розвитку і необхідність скорочення частки соціальних витрат у державних бюджетах і, відповідно, зменшення кількості соціальних програм, реструктуризацію системи соціальної допомоги, перехід до нових систем соціального забезпечення тощо. А коли йдеться про перехідні держави, в тому числі і Україну, то тут у переважній більшості випадків держава постає у вигляді дуже благородної і турботливої інституції, у якої ніколи немає достатніх фінансово-матеріальних ресурсів, щоб забезпечити гідне життя громадян.

Разом з тим, намагаючись встановити зв’язок між рівнем ефективності реалізації державою своїх соціальних функцій та ступенем соціальної захищеності та соціальної безпеки громадян, треба акцентувати увагу не лише на суто економічних проблемах, а й на правовому аспекті цієї проблематики. Справді, навряд є сенс сперечатися стосовно того, чи лише економічно розвинена держава може виступити реальним гарантом соціального добробуту своїх громадян, чи головною проблемою функціонування системи соціального захисту є вихід з економічної кризи¹. Те ж саме положення доводить В.Паламарчук, демонструючи близькість проблем соціальної безпеки та політики економічного зростання², а також ряд російських авторів (А.Філіпов, В.Власов, А.Леонов, Є.Лусенкова), для яких основою системи соціальної безпеки та рівня її реальних гарантій є економічні можливості держави³. Тому, не включаючи зараз до сфери нашого дослідження питання економічного розвитку, зосередимося на правових аспектах цієї проблеми.

Певною мірою необхідність діяльності у двох зазначених напрямках стає наявною вже на суто термінологічному рівні — адже такі поняття, як “соціальний захист” та “соціальна безпека” вказують відповідно як на механізми забезпечення державою

¹ Величко О. Соціальний захист населення у системі бюджетного забезпечення // Україна: аспекти праці. — 1999. — № 6. — С. 41.

² Паламарчук В. Зміни рівня життя населення України // Україна: аспекти праці. — 1998. — № 4. — С. 37.

³ Власов В.И., Леонов А.С., Лусенкова Е.Е., Филипов А.А. Социальные права. Россия и Европа. // Серия “Права человека”. — М., 1998. — Вып. 3. — С. 125.

можливостей для кожного громадянина на гідний рівень життя та ефективну соціальну систему, так і на правовий стан, в якому перебувають громадяни держави. Тобто, встановлюючи залежність між економічним станом розвитку держави та рівнем соціальної безпеки громадян, не можна забувати про те, що цей зв'язок у будь-якому випадку здійснюється через право. Або, інакше кажучи, соціальна безпека як така завжди пов'язується з певним правовим станом, коли на рівні основних законів (і насамперед на конституційному рівні) і закріплюються соціальні права, визначається система гарантій цих прав, а також окреслюються способи захисту зазначеного кола прав.

Отже, йдеться про два складові елементи соціальної безпеки громадян: а) економічні основи соціальної безпеки, б) правові основи соціальної безпеки. Безумовно, щойно наведене тлумачення соціальної безпеки громадян може викликати цілком обґрунтоване запитання щодо такого елемента, як політичні основи соціальної безпеки. На нашу думку, такий фактор як політична стабільність має лише опосередковане, а не безпосереднє відношення до соціальної безпеки. Безумовно, з точки зору політичних та громадянських прав фактор політичної стабільності виходить на перший план. Але у випадку соціальних прав політична стабільність впливає не стільки на ці соціальні права як такі, скільки на економічну ситуацію (коли визначеність державної економічної політики дозволяє активно розвиватися економіці, її державному і недержавному сектору) та на правовий режим (коли стабільність та ефективність законодавчої системи створює необхідний режим “правового сприяння” зміцненню стану соціальної безпеки).

Саме тому за умов усталеної демократичної політичної системи політичний чинник у сфері соціальної безпеки громадян відходить, так би мовити, на другий план. Тобто які б політичні колізії не відбувалися — часткова зміна правлячої еліти, прихід до влади нових політичних партій, реструктуризація політичних сил, конфлікти між гілками влади тощо — між політичною владою та кожним громадянином завжди залишатиметься своєрідна “буферна зона”, яку створюватимуть правові норми та економічні основи, котрі забезпечують соціальні права громадян. Це не означає, що зміна політичних пріоритетів у державі не вплине на стан соціальної захищеності громадян. Мається на увазі лише те, що за умови функціонування демократичної і правової держави, незалежно від того, які зміни відбуваються у політичному курсі, основоположні соціальні права громадян ніколи а ні піддаватимуться сумніву, а ні заперечуватимуться.

Так, положення Європейської Соціальної Хартії і проголошені нею права: право на працю, право на справедливі умови праці, право на безпечну працю, право на справедливу винагороду, право дітей, підлітків і жінок на захист, право на професійну підготовку, право на соціальне забезпечення, право на соціальну та медичну допомогу, право на охорону здоров'я¹, жодним чином не втрачатимуть своєї значущості у разі приходу до влади в тій чи іншій європейській державі тієї чи іншої політичної партії. Дійсно, може змінюватися обсяг соціальної допомоги, рівень соціальних витрат, і т. ін., але як така цінність соціальної безпеки ніколи не підлягатиме а ні сумніву, а ні перегляду.

¹ Международные акты о правах человека. Сборник документов. — М., 1999. — С. 570—574.

Так само залишатимуться незмінними певні мінімальні стандарти соціального захисту та соціального забезпечення, нижче яких держава не має права дозволити існувати громадянам. При цьому, застосовуючи поняття “мінімальних стандартів”, треба зважати на те, що це далеко не якісь абстрактні норми, що можуть довільно встановлюватися й змінюватися державною владою. Для прикладу чіткого встановлення таких мінімальних стандартів у сфері соціального забезпечення можна згадати, наприклад, Конвенцію МОП “Про мінімальні норми соціального забезпечення” (№ 102) чи Європейський кодекс соціального забезпечення від 16.04.1964 р.. Причому в останньому із зазначених документів йдеться не лише про різні форми соціального забезпечення — медична допомога (ст. 7—12), допомога по хворобі (ст. 13—18), допомога по старості (ст. 25—30), допомога в разі виробничої травми (ст. 31—38), допомога сім’ям з дітьми (ст. 39—45) і т. ін. — а й встановлюється розмір періодичних грошових виплат типовим бенефіціаріям.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначені проблеми взаємозв’язку функціонування соціальної держави та досягнення стану соціальної безпеки громадян, можна відзначити не лише наявність змістового взаємозв’язку між ними, а й взаємну обумовленість цих понять. Адже вилучення такої мети діяльності соціальної держави, як соціальна безпека, позбавляє її функціонування ознак системності. І тоді можна говорити не більш як про специфічні державні галузеві соціальні заходи, які мають тимчасовий та локальний характер. Водночас саме соціальна безпека — і насамперед її рівень — дозволяє чітко, без будь-якої політичної чи корпоративної заангажованості, фіксувати ступінь успішності реалізації принципів соціальної держави, чи, як пише В.Тертишник, рівень її добропорядності¹. Безумовно, проблематика діяльності соціальної держави в контексті питань соціальної безпеки ще потребує подальшого аналізу, який жодним чином не вичерпується обсягом цього дослідження. Висловлюючи власні міркування і думки з цього приводу, хочеться сподіватися, що вони лише стимулюватимуть наукові пошуки у цьому напрямі.

Разом з тим, маємо надію, що ті наукові концепції, програми, теорії, які вже розроблено та опрацьовано в межах вітчизняної правової науки і які стосуються перспектив, засобів, методів та механізмів забезпечення принципів соціальної держави, підвищення рівня соціальної безпеки громадян, врешті-решт будуть сприйняті й на рівні державної влади, що слугуватиме основою подальшого реформування держави і суспільства і дозволить наповнити конституційне положення щодо людини, її життя, здоров’я, честі і гідності, недоторканності і безпеки як найвищих соціальних цінностей (ст. 3 Конституції України) реальним правовим, політичним та економічним змістом.

¹ Международные документы по правам человека. — Харьков, 2000. — С. 3.

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

**РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
В ПОБУДОВІ ОСНОВ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ*****В.Медведчук,**доктор юридичних наук,
академік Академії правових наук України

Виступаючи сьогодні перед цим високим зібранням, хочу окреслити значення Конституційного Суду в житті України, вплив Конституційного Суду України протягом п'яти років на діяльність нашої держави та розвиток українського права.

Ідея створення Конституційного Суду в Україні виникла відразу ж після здобуття незалежності. Вона вперше була матеріалізована у Концепції судово-правової реформи в Україні, схваленої Верховною Радою України у 1992 році, а згодом остаточно закріплена у першому Законі “Про Конституційний Суд України”, прийнятому в 1993 році.

Ця ідея, звичайно ж, не була суто українським оригінальним винаходом і з'явилась не на порожньому місці. Висуваючи і реалізуючи її, українські політики і правники діяли у руслі традиції, яка вже досить давно склалась у провідних демократичних країнах світу і яка полягає у наявності судового нагляду за дотриманням положень Конституції органами державної влади та вищими посадовими особами держави.

Після закінчення Другої світової війни конституційні суди були утворені у багатьох країнах Європи. Їх плідна діяльність із забезпечення верховенства конституційних норм, охорони прав і свобод громадян, успішне виконання ними функцій арбітрування при конфліктах всередині системи державної влади певної країни створили цим органам високий авторитет і переконливо довели плідність ідеї конституційного судового нагляду в її континентальному європейському варіанті. Саме з огляду на ці обставини в Україні для здійснення конституційного нагляду, після розгляду кількох можливих, було обрано варіант створення спеціалізованого Конституційного Суду.

У новій незалежній державі, якою десять років тому стала Україна, новостворений Конституційний Суд мав виконувати декілька важливих функцій. Першою і головною з них є функція забезпечення в країні реального верховенства Конституції і як наслідок — верховенства права. Ми ще пам'ятаємо ситуацію, коли кожен розумів та інтерпретував конституційні норми по-своєму, переслідуючи лише власні інтереси, і це розуміння відразу ж відбилось на діяльності державного механізму — так було до створення Конституційного Суду, так подекуди залишається і зараз, оскільки далеко не всі конституційні норми за ці п'ять років дістали належної офіційної інтерпретації. Конституційний Суд України, наділений Конституцією вищим авторитетом щодо питань тлумачення її положень, своєю діяльністю повинен забезпечити ситуацію, коли має місце однакове і правильне розуміння усіма конституційних норм.

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

Конституцією проголошено визнання і дію в Україні принципу верховенства права. Немає сумніву, що в першу чергу цей принцип повинен знайти своє втілення у діяльності Конституційного Суду, його рішеннях, висновках та ухвалах, поширюючи через них свій вплив на всі сфери державного життя. Цей принцип, між іншим, означає зв'язаність правовими приписами всіх органів і посадових осіб держави: і органу законодавчої влади, і тих, хто має здійснювати управлінську діяльність, і глави держави та Голови Конституційного Суду — тих, від кого залежить буття і доля нашої країни. А тому величезного значення набуває Ваше, шановні судді Конституційного Суду України, розуміння того, що ж є тим самим “правом”, яке своїм верховенством має всіх нас поставити у певні, справедливо визначені для кожного, межі. Небажано, щоб це “верховне право” набувало вигляду чогось розмитого і аморфного, вигляду того дишла, яке, за народним прислів'ям, можна повернути куди завгодно, застосовуючи подвійний і потрійний стандарт залежно від особи, яка вимагає конституційного правосуддя. Саме тому від імені українського парламенту хочу висловити сподівання, що інтерпретація правових норм Конституційним Судом приводитиме не до виникнення чи загострення політичних конфліктів у державі, а, навпаки, до їх розв'язання. Отже, хоча конституційний Суд не є і не повинен бути політичним органом, робота, яку він виконує, має надзвичайно важливе політичне значення.

Це не означає, що кожного разу, коли навколо певної справи вирують політичні пристрасті, Конституційний Суд України має намагатися задовольнити обидві сторони. По-перше, це неможливо, по-друге, при вирішенні справи Конституційний Суд України має керуватися положеннями Конституції та закону, а не міркуваннями політичної доцільності. Можливо, сказане прозвучить парадоксально, але саме з урахуванням політичної ваги і політичного значення діяльності Конституційного Суду і сам Суд, і його судді мають перебувати якомога далі від виру політичних подій. Політична неупередженість і незаангажованість для Конституційного Суду України є найкращим способом досягнення максимального ефекту його рішень.

У практиці Конституційного Суду України нерідко трапляються і надалі будуть випадки, коли конфлікт виникає у зв'язку з недостатньою повнотою чи ясністю конституційного регулювання певних проблем, а під час юридичної інтерпретації конституційних норм, на яких ґрунтуються рішення, однаково можливі різні варіанти. Не виключено, що у цих випадках інколи виникає спокуса обрати саме той варіант, який видається найбільш прийнятним з політичної точки зору. Багатьом може видатись, що в такій ситуації вплив політичних мотивів на обране рішення не несе в собі нічого поганого, особливо якщо ці мотиви є благородними. Але і в цих випадках Конституційний Суд України повинен залишатися суто юридичним арбітром політичних суперечок і не пускати політику до зали засідань. Єдиними політичними принципами, якими судді мають керуватися при здійсненні високого правосуддя, назавжди залишаються ті політичні принципи, що вже знайшли своє втілення у Конституції і з суто політичних перетворилися на принципи права.

Хочу торкнутися ще однієї сторони діяльності Конституційного Суду. Конференція, на яку ми сьогодні зібрались, проводиться одночасно з відкриттям нового приміщення Конституційного Суду України. І ця подія має не лише побутове значення. Адже важливою складовою політичної неупередженості Конституційного Суду є його фінансова і господарська незалежність, наявність достойних матеріально-технічних умов для роботи. Сьогодні зроблено ще один крок для цього. Очевидно, настав час ви-

рішити питання законодавчого забезпечення фінансових та матеріально-технічних умов роботи Конституційного Суду України.

За останні п'ять років ми вже звикли до того, що Конституційний Суд є головним інтерпретатором законів України. Справді, систематичний аналіз конституційних і законодавчих положень, які стосуються Конституційного Суду України, свідчить, що одним з основних його завдань є тлумачення норм права. Цю роботу необхідно виконувати у тих випадках, коли Конституційний Суд має здійснювати офіційне тлумачення Конституції і законів України, а також можна обійтись у разі, коли розглядається справа про конституційність закону чи іншого правового акта. Тлумачення має бути здійснене і тоді, коли дається висновок щодо закону про внесення змін до Конституції України.

Важко переоцінити значення інтерпретаційної роботи, яку здійснює Конституційний Суд України. Він не лише забезпечує однакове розуміння норм права, а й створює зразки, еталони правової роботи вищого наукового та фахового рівня. Очевидно, саме високий професійний рівень рішень Конституційного Суду сприяв тому, що останніми роками у правовій літературі висловлюється думка, що ці рішення слід розглядати як судові прецеденти, а конституційне право у частині, яка пов'язана з конституційною юрисдикцією, слід вважати прецедентним правом.

Я не прихильник такої точки зору. Можна скільки завгодно аналізувати рішення Конституційного Суду і знаходити в їх мотивувальних чи резолютивних частинах щось подібне до *ratio decidendi* у прецедентних рішеннях англійських чи американських судів, але при цьому не слід забувати, що Україна є країною, яка належить до континентальної, а не до англо-саксонської правової системи. Творення нового права не є конституційною функцією Конституційного Суду України — для цього в державі існують інші органи, а між тим, судовий прецедент, у класичному розумінні цього терміна, — це джерело права, самостійне право, створене судовим рішенням без посилання на закон чи якийсь інший нормативно-правовий акт. Очевидно, в тому разі, коли Конституційний Суд України почав би, дійсно, створювати своїми рішеннями судові прецеденти, це означало б, що він вийшов за межі своїх конституційних повноважень. Проте такого не трапилось жодного разу за п'ять років роботи Конституційного Суду. Рішення Конституційного Суду України впливають на політичну ситуацію у нашій країні, на стан нашого права, на розвиток правової науки не тому, що вони є судовими прецедентами, а тому, що це еталонні зразки правильного, висококваліфікованого тлумачення та застосування норм права, і перш за все, положень Конституції і законів України, які є правовою основою цих рішень. Отже, рішення Конституційного Суду України можна називати прецедентами застосування положень Конституції і законів України, а не “судовими прецедентами” у звичайному значенні цих слів.

Конституція і Закон “Про Конституційний Суд України” цілком правильно закріплюють обов'язковість рішень і висновків Конституційного Суду України. Сьогодні можна обгрунтовано стверджувати, що ці рішення, втілюються у життя, у тому числі й українським парламентом. Отже, конституційна юстиція і парламентаризм є складовими конституціоналізму. Вони взаємодіють в Україні на основі реалізації повноважень парламенту та Конституційного Суду України в системі здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Робота Конституційного Суду України є складною і важкою. Нелегко правильно розібратися у тих юридичних хитросплетіннях, які нам нерідко підносить життя, з

кількох видатних за своїм інтелектуальним рівнем правових позицій, які обґрунтовують різні судді, обрати правильну. Непросто надати судовому рішенню доведеного вигляду, викласти його зміст досконало і водночас доступно та зрозуміло. Для виконання цієї необхідної роботи мають залучатися найкращі юридичні сили країни. Перші п'ять років роботи Конституційного Суду України виразно засвідчують, що його судді та фахівці якраз і є персональним втіленням цих найкращих юридичних сил. Можна з упевненістю сказати, що Конституційний Суд України відбувся. Про це свідчать як авторитет його рішень і висновків, так і міжнародне визнання, що дістало вияв у наданні Конституційному Суду України статусу повноправного члена Конфедерації Європейських конституційних судів.

Закінчуючи свій виступ, хочу побажати Конституційному Суду, його керівництву, суддям та фахівцям міцного здоров'я, творчої наснаги, подальших успіхів у їх нелегкій, але благородній праці на благо нашого права і незалежної української держави.

**ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІЙ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Ю.Шемшученко,

директор Інституту держави і права ім. В.М.Корецького
НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАН України,
академік Академії правових наук НАН України,
член Російської Академії наук

В.Погорілко,

заступник директора
Інституту держави і права ім. В.М.Корецького
НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Академії правових наук України

Відповідно до системи повноважень Конституційного Суду України, визначених Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України", він здійснює ряд функцій, які умовно можна сформулювати таким чином:

- 1) функція вирішення питань щодо конституційності законів та інших правових актів;
- 2) функція давання висновків щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;
- 3) функція давання висновків щодо додержання конституційності процедури імпичменту (розслідування й розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах статей 111 і 151 Конституції України);
- 4) функція офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Хоча ця система функцій і обмежена порівняно з конституційними судами інших країн, проте, на перший погляд, вона справляє враження завершеної системи функцій. Але це лише на перший погляд. В ряді кандидатських дисертацій, захищених останнім часом, та в науковій літературі з конституційного права все частіше стверджується про наявність у Конституційного Суду й інших функцій: політичної, контрольно-наглядової, охоронної (правоохоронної) та інших функцій, хоча вони й заперечуються деякими вченими.

Які ж функції об'єктивно властиві Конституційному Суду України, крім безпосередньо закріплених Конституцією України і Законом "Про Конституційний Суд України"?

Конституційний Суд, як і більшість органів державної влади та держава в цілому, здійснює, на наш погляд, систему функцій. Їх слід розрізняти за рядом ознак і, насамперед, за елементами діяльності: суб'єктами, об'єктами, способами, засобами діяльності та іншими ознаками, не заперечуючи, звичайно, й конституційну класифікацію.

Першочергове значення має об'єктна класифікація, тобто класифікація функцій за об'єктами, сферами діяльності (оскільки класифікація за суб'єктами позбавлена сенсу через її систему та структуру). Цими об'єктами (сферами) є, як відомо, політична, економічна, соціальна і духовна — з числа внутрішніх сфер, а також зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, зовнішньогуманітарна та оборонна — з числа сфер зовнішньої діяльності.

Відповідно до цих об'єктивно існуючих сфер і характеру (змісту) справ, які розглядає Конституційний Суд України, можна розрізнити такі його внутрішні об'єктні функції:

- 1) політична (конституційне правосуддя щодо відповідного законодавства);
 - 2) економічна (конституційне правосуддя з економічних питань);
 - 3) соціальна (конституційне правосуддя з соціальних питань);
 - 4) духовна (культурна) (конституційне правосуддя щодо культурного законодавства).
- З числа його зовнішніх об'єктних функцій слід розрізнити:
- 1) зовнішньополітичну;
 - 2) зовнішньоекономічну;
 - 3) зовнішньогуманітарну;
 - 4) оборонну.

Політична функція полягає в розгляді справ з політичних питань або переважно з політичних питань: 1) про вибори; 2) про референдуми; 3) про політичні партії; 4) про органи державної влади; 5) про місцеве самоврядування тощо.

Економічна, соціальна і культурна функції полягають, відповідно, у розгляді питань конституційності, тлумачення щодо власності, приватизації, житлово-комунальних, медичних послуг, сім'ї (членів сім'ї) тощо.

Зовнішні функції стосуються справ про відповідні міжнародні договори.

Другу групу основних функцій становлять функції, які слід розрізнити за способами і засобами діяльності Конституційного Суду України (владні, технологічні функції). Це — головні функції Конституційного Суду, до яких доцільно, на наш погляд, віднести такі:

- 1) функція конституційного правосуддя (вирішення питань щодо конституційності, скасування законів) — стаття 150 Конституції України;
- 2) функція конституційного контролю — статті 151, 159 Конституції України (щодо конституційності договорів і розслідування у справах про імпичмент);
- 3) функція офіційного тлумачення Конституції і законів України — стаття 150 Конституції України;
- 4) правоохоронна, контитуційноохоронна функція (гарантування додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина) — стаття 2 Закону України "Про Конституційний Суд України";
- 5) представницька функція — стаття 105 Конституції України (приведення Президента до присяги, представництво конституційної юрисдикції);
- 6) інформаційна функція — стаття 150 Конституції України;
- 7) арбітражна функція;
- 8) законодавча функція;
- 9) управлінська функція.

Судова функція полягає у прийнятті рішень у справах щодо конституційності законів та інших правових актів. За характером рішень (про визначення законів некон-

ституційними) — це судова діяльність, конституційне правосуддя, конституційна юрисдикція. Адже скасувати правовий акт вищої юридичної сили може, крім законодавця, лише Конституційний Суд України.

В інших країнах конституційні суди вважаються судовими органами, оскільки вони розглядають спори, наприклад щодо компетенції федеральних органів і суб'єктів федерації. Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції названо судом, але практично йому не надано повноважень з розгляду спорів. Проте за природою своїх актів — рішень, які не потребують санкціонування, Конституційний Суд є судом, органом правосуддя. Він здійснює судову функцію, яка, щоправда, співпадає значною мірою з контрольною та законодавчою функціями.

Другою основною функцією є функція конституційного контролю. Вона становить основний зміст діяльності Конституційного Суду України. Ця функція не пов'язана з прийняттям рішень або з прийняттям “позитивних” рішень про визнання законів конституційними.

Охоронна функція (правоохоронна, конституційноохоронна) полягає в захисті (гарантуванні) Конституції та конституційного ладу в цілому, конституційних норм та конституційних інститутів; статусу органів державної влади та місцевого самоврядування (рішення про смертну кару, про несумісність депутатського мандата тощо).

Інформаційна функція полягає у тлумаченні Конституції та законів України та в поширенні інформації про діяльність Конституційного Суду України, інших питань (видавничих, архівних, бібліотечних).

Представницька функція полягає у приведенні Президента до присяги, представництві Української держави в питаннях конституційної юрисдикції.

Нормотворча (законодавча) функція полягає в негативній нормотворчості та у тлумаченні.

Розрізняють також арбітражну функцію (як забезпечення принципу поділу державної влади), управлінську, функцію наукових досліджень, функцію зв'язків з органами державної влади тощо.

Бажаним є повніше визначення їх у Конституції України, Законі України “Про Конституційний Суд України”, в Регламенті Суду та в інших нормативно-правових актах.

ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ І САМООБМЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДДІ

С.Вей,

Державний міністр, член Конституційної Ради
Французької Республіки

Один з найвизначніших французьких мислителів “епохи Просвітництва” Ш.Монтеск’є на початку XVIII століття зазначив, що законодавець “мусить писати тремтячою рукою”. Під цим він розумів, що укладання норм, покликаних регулювати соціальні відносини, має бути результатом тривалих розмірковувань. Саме ця “тремтяча рука” повинна довліти над конституційним суддею, наділеного владою, коли він, що ще небезпечніше, безпелеяційно анулює правові норми, які виходять з парламенту, тобто анулює волю представників народу. Це призводить до того, що він сам собі ставить за обов’язок застосовувати правила інтерпретації норм, які беруть у рамки його влади і слугують своєрідним стопором. “Мудреці”, як їх називають у Франції, повинні відсторонитися від будь-яких дій, які могли б викликати побоювання щодо появи “уряду суддів”.

Важливість правил конституційної інтерпретації виходить далеко за межі суто технічного аспекту: вони визначають владу, яку суддя визнає за законом, і сприяють тому, що його дії стають водночас більш прочитуваними, більш прогнозованими, а отже, й більш легітимними. Врешті-решт, ці норми є векторами юридичної безпеки. Вони стають дедалі необхіднішими як механізм самообмеження і обґрунтування дій конституційного судді, оскільки наші конституції не завжди містять чіткі та ясні положення. Насправді, якщо розділ, присвячений організації державної влади, не викликає специфічних труднощів, то, на противагу цьому, положення щодо основних прав ґрунтуються на концепціях, які мають розмиті контури та еволюційний зміст.

Саме на декількох французьких прикладах я покажу, в чому полягають ці труднощі та запропоную можливі способи їх вирішення. Право кожного на працю проголошено в Преамбулі нашої чинної Конституції (яка відсилає до Преамбули Конституції 1946 року). Йдеться просто про мету чи про необхідність отримання результату? Яке нормативне значення матиме право, яке залежить від, скажімо, економічної кон’юнктури?

Якби, з метою уточнення, ми застосовували б класичний метод пошуку намірів законопроектувальників Конституції 1946 року, то стало б очевидно, що вони не мали наміру надати нормативної сили переліку декларованих прав. Але, оскільки Конституція 1946 року була ратифікована всенародним референдумом, ця норма залишилася поза увагою представників народу і не могла інтерпретуватися конституційним суддею в процесі роботи, яка передувала її прийняттю.

Щоб конституційна норма була дійсно життєздатною, вона має бути приведена у відповідність до сучасних вимог.

Законодавцеві належить запроваджувати більш протекціоністське законодавство, яке повною мірою було б здатне виявити нормативну та конституційну силу права на працю.

Саме таке рішення прийняла Конституційна Рада у 1983 році, зазначивши, що право на працю є метою, яка виправдовує те, що, виходячи з принципу солідарності з пра-

цівниками, позбавленими роботи, це право здійснюватиметься за рахунок осіб, які, працюючи, отримують пенсію (Рішення Конституційної Ради від 28 травня 1983 року — забезпечення за старістю).

Наведений приклад чудово показує, що метод інтерпретації, який застосовується і якому надається перевага порівняно з іншими, не є нейтральним: він визначає роль конституційного судді у політичній системі.

Другий приклад — “право на житло”, яке також впливає з Преамбули Конституції 1946 року: конституційний суддя надає йому проміжне значення між бажанням та вимогою (пошук “ефекту мінімальної користі”); подаючи його як мету, яка має конституційну силу і яку законодавець та уряд повинні втілювати в життя в рамках своїх компетенцій (Рішення від 19 січня 1995 року, Закон щодо різноманітності житла).

Зв'язок між методом інтерпретації і нормативною владою Конституційної Ради стає ще більш очевидним на третьому прикладі. “Основні принципи, що визнаються законами Республіки” — це поняття також декларувалося в Преамбулі Конституції 1946 року. В “основоположному” Рішенні Конституційна Рада зробила посилання на документ (Рішення від 16 липня 1971 року щодо угоди про створення асоціацій), проголосивши, що створення асоціацій не повинно потребувати адміністративного рішення. Цей підхід, застосований в інших галузях, коштував Конституційній Раді звинувачень з боку деяких сил у бажанні створити “конституцію-біс” під прикриттям республіканських традицій. Конституційна Рада, аби покласти край цим критичним зауваженням, впровадила дисципліну (“самообмеження”) і почала вживати це поняття лише як додаткове, але водночас чітко визначила, що саме треба розуміти під поняттям “основні принципи, що визнаються законами Республіки”. Тобто це принцип, що має достатній ступінь узагальнення, принцип, що має законодавче закріплення в законах, прийнятих за часів республіканського режиму до 1946 року, а також принцип, який ніколи не порушувався (Рішення від 20 липня 1988 року щодо закону про амністію).

Процес самообмеження можна проілюструвати на іншому прикладі. Це ситуація, коли закон відіграє роль контролю стосовно договорів: стаття 55 Конституції передбачає, що договори, з моменту їх опублікування, набирають сили, вищої за закони. Отже, проблема полягала в тому, щоб дізнатися, чи дійсно дотримання законом міжнародних зобов'язань є умовою їх конституційності. Конституційна Рада, зі свого боку, відхилила це рішення (Рішення від 15 січня 1975 року щодо навмисного переривання вагітності). Конституційна Рада змусила лише судові органи загальної юрисдикції визнавати верховенство договорів над законом, навіть таким, який був прийнятий пізніше. Чим пояснюється така поведінка щодо самообмеження? Безперечно, почуттям реальності. Французька юридична система, моністична за своєю природою, безпосередньо включає ратифікаційні документи до сфери свого права, і тому для Конституційної Ради практично відсутня можливість здійснювати абстрактний та апіорний контроль, та ще й у рамках стислих термінів, над такою кількістю нормативних текстів. Цей “функціональний реалізм”, як його можна було б охарактеризувати, або інша форма самообмеження продиктовані необхідністю забезпечити достовірність і надійність конституційного контролю.

У більш широкому плані самообмеження виглядає як твердження Конституційної Ради про те, що вона не має загальних повноважень оцінювати і виносити рішення, ідентичне з оцінкою та рішенням парламенту. Саме тому Конституційна Рада завжди

спиратиметься на закони, котрі мають конституційну силу, перед тим, як оголосити якесь положення таким, що не відповідає Конституції. Іншими словами, Конституційна Рада ніколи не погодиться прийняти на розгляд загальні принципи права, що мають конституційну силу, якщо вони не прив'язані до тексту. Додамо, що Конституційна Рада відкидає ідею надконституційності, тобто, коли дві конституційні норми вступають у конфлікт між собою, то Конституційна Рада вимагає відсутності надмірного посягання на одну з них (Рішення щодо закону про безпеку і свободу від 19 та 20 січня 1981 року).

Посилання чинної французької Конституції на більш давні закони не передбачають жодної ієрархії цих норм, оскільки суверенний народ прийняв їх пакетом, затвердивши шляхом референдуму Конституцію 1958 року (саме така ситуація склалася з Преамбулою Конституції 1958 року, яка увібрала водночас Декларацію прав людини і громадянина 1789 року і Преамбулу Конституції 1946 року). З огляду на це, “Основні принципи законів Республіки” до 1946 року як “надзвичайно важливі принципи в епоху сьогодення”, що впливає з Преамбули Конституції 1946 року, були інтегровані Конституційною Радою в те, що ми називаємо “блоком конституційності”. На противагу цьому, Конституційна Рада, не вагаючись, приведе у відповідність до сьогодення застарілі принципи, аби адаптувати їх до умов нашого суспільства.

Застосування механізмів інтерпретації є своєрідним “гальмом” проти суб’єктивізму і свавілля. Конституційна Рада зберігає за собою роль охоронця основної хартії, дотримуючись при цьому рівноваги у поєднанні юридичної безпеки з емпіризмом.

З цієї точки зору, правила інтерпретації та самообмеження дозволяють Конституційній Раді відігравати певну роль у функціонуванні правової держави — роль регулятора державної влади, покликаного боротися з екстремізмом у політичному житті. Суворість, ясність, сталість правил інтерпретації, які застосовує Конституційна Рада, надалі дозволять їй зберігати за собою цю роль.

Самообмеження конституційного судді є виразом його бажання боротися проти всього, що становить водночас його силу і його слабкість: вільної інтерпретації Конституції.

Щоб протистояти спокусі власного суб’єктивізму та ідеологічного тиску, які, без сумніву, тяжіють над ним, конституційний суддя зв’язує себе принципами інтерпретації.

**МЕЖІ ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ
КОНСТИТУЦІЇ І ЗАКОНІВ УКРАЇНИ****В.Тацій,**

академік Національної академії наук України

Ю.Тодика,

академік Академії правових наук України

Минуло п'ять років функціонування Конституційного Суду України як нової і досить важливої інституції, від діяльності якої залежить забезпечення конституційної законності в державі, прав і свобод людини і громадянина, збалансоване функціонування органів державної влади, реалізація конституційних приписів. За цей невеликий строк своєї діяльності Конституційний Суд заявив про себе як про потужну структуру в державному механізмі, яка суттєво впливає на становлення в Україні правової державності і дієздатного громадянського суспільства, формування сучасного конституціоналізму на демократичних засадах, конституційної доктрини. У нинішньому складі суду оптимально поєднався науковий досвід, оскільки значна частина суддів є видатними вченими в різних галузях юридичної науки, і практиків, які пройшли великий шлях на всіх рівнях судової системи, включаючи Верховний Суд України. Це дає можливість єдиному органу конституційної юрисдикції приймати виважені рішення, суттєво впливати на конституційну практику, на процес державотворення. Рішення Конституційного Суду — важливий чинник розвитку науки конституційного права. У своїй діяльності Конституційний Суд України враховує позитивний досвід функціонування органів конституційної юрисдикції Росії, інших країн СНД, що є досить слушним, оскільки всі ми вийшли з радянської правової системи і в менталітеті наших народів є багато спільного.

Безумовно, всі ми знаємо, як непросто відбувався процес створення цієї інституції, адже не всі політичні сили підтримували створення Конституційного Суду. І сьогодні є проблеми в його організації і функціонуванні, в правовому забезпеченні роботи. Але не це є головним. Головне те, що Конституційний Суд України вагомо впливає на весь спектр політико-правових процесів у державі, посідає значне місце у державному механізмі, разом з іншими органами забезпечує формування правової держави.

Одним з основних напрямів діяльності Конституційного Суду України є офіційне тлумачення Конституції і законів України. Конституція — особливий нормативно-правовий акт держави і суспільства. Це покладає особливу відповідальність на Конституційний Суд України при тлумаченні її норм. Безумовно, значно важче тлумачити положення Конституції, ніж звичайних законів, враховуючи її статус та значущість для всієї правової системи. Треба враховувати й те, що конституційні норми, як правило, узагальнюючі, не деталізовані в конституційному тексті, а розкриваються у поточному законодавстві. Тому до суддів Конституційного Суду в процесі їх правотлумачної діяльності ставляться великі вимоги. Треба враховувати й те, що рішення Конституційного Суду обов'язкові до виконання і оскарженню не підлягають. Тому ця високоінтелектуальна діяльність судів уже аналізується науковцями, у тому числі й співробітниками Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого, і ми вважа-

ємо, що тематика тлумачення Конституції і законів України має розвиватися й надалі, тим більше, що правотлумачна практика Конституційного Суду порушує чимало проблем, які повинні спільно вирішувати спеціалісти різних галузей права, насамперед конституційного.

Однією з таких проблем є межі тлумачення Конституційним Судом Конституції і законів України. Вона безпосередньо пов'язана з питанням, хто має право тлумачити Конституцію і закони України, якою є юридична сила рішень Конституційного Суду, чи може Конституційний Суд переглядати свою правову позицію, чи може він сам себе "самообмежити" тощо. Всі ці непрості питання мають не тільки суто теоретичне, а й практичне значення, оскільки це пов'язано і з можливістю втручання Конституційного Суду України в межі компетенції інших владних структур.

В умовах демократичної правової державності важливо забезпечити баланс влади. А з цього випливає проблема обмежень дії кожної державної інституції в межах Конституції і законів України. Повною мірою це стосується і єдиного органу конституційної юрисдикції. При цьому слід враховувати, що Конституційний Суд у державній структурі посідає особливе місце і відіграє суттєву роль у забезпеченні механізму стримувань і противаг. Сам принцип формування Конституційного Суду шляхом представництва від різних гілок державної влади також впливає на специфіку його правового статусу і на значущість його рішень щодо тлумачення Конституції і законів України. Разом з тим це не означає, що це тлумачення не має відповідних меж. Стаття 19 Конституції України встановлює, що всі органи державної влади повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це, безумовно, стосується і Конституційного Суду України, який свою правотлумачну діяльність буде на положеннях Конституції і Закону "Про Конституційний Суд України".

Єдиний орган конституційної юрисдикції не має права виходити за межі Конституції України при інтерпретації її положень, інакше він виступатиме як порушник Конституції. Конституційний Суд має право тільки тлумачити норми Конституції і законів України, а не бути "другим" законодавцем. Він не може модифікувати конституційну норму ні за нормативного, ні за казуального тлумачення Конституції України. Критерій тут один: конституційний суддя не може вносити нічого нового в норму, яка ним тлумачиться, інакше він перетвориться на законодавця, а це не є функцією єдиного органу конституційної юрисдикції. При офіційному тлумаченні Конституції і законів України Конституційним Судом важливо не допустити ним підміни законодавця — Верховної Ради України.

У конституційному законодавстві закріплені деякі обмеження, які мають істотне значення для інтерпретації діяльності органу конституційної юрисдикції. Насамперед, це функціональні межі, оскільки Конституційний Суд приймає рішення в межах своїх конституційних функцій, тобто не замість законодавчих і виконавчих органів або судів загальної юрисдикції. Ними ж визначається і вимога до Конституційного Суду не виходити за межі призначення тлумачення, оскільки тлумачення не має нічого спільного з модифікацією, створенням нових норм під виглядом інтерпретації Конституції і законів України.

Треба враховувати й те, що Конституційний Суд України за своєю ініціативою не має права ні перевіряти конституційність законів, ні тлумачити Конституцію та закони України. Це він може робити тільки за запитом відповідних суб'єктів звернення,

чітко перелічених у законодавстві. Це має суттєве значення для забезпечення конституційної законності, об'єктивності рішень Конституційного Суду.

Відомий фахівець у галузі кримінального права А.Шляпошников підкреслював, що “при тлумаченні закону необхідно пам'ятати, що як активна творча, інтелектуальна діяльність тлумачення ставить перед собою тільки обмежену мету — виявити волю законодавця, яка набула формального виразу в законі, а не — розвиток чи виправлення цієї волі шляхом надання нового змісту”. Це було сказано у 1960 році, а й досі звучить актуально.

Питання меж тлумачення Конституції і законів України Конституційним Судом безпосередньо пов'язане з оцінкою юридичної сили актів офіційного тлумачення. Проблема нормативності цих актів на сьогодні є однією із спірних і гострих з позиції теоретичної оцінки конституційної юрисдикції. Ще за радянських часів деякі автори висловлювали думку, що норми, які містилися в інтерпретаційних актах, є невід'ємною частиною тих актів, які стали об'єктом інтерпретації. Тим самим припускалась можливість зміни правової норми шляхом її тлумачення, і, таким чином, тлумачення здобуло можливість виступати як безпосередня нормотворчість. Таку позицію підтримують деякі вчені і на сучасному етапі, вважаючи, що рішення Конституційного Суду щодо тлумачення конституційних норм, по суті, стають частиною Конституції. На їх думку, Конституційний Суд є не тільки “негативним”, а й “позитивним” законодавцем, акти якого за юридичною силою не поступаються нормам Конституції.

Була висловлена й така позиція, що сам процес офіційного тлумачення містить “правотворчі елементи”, а інтерпретаційні акти Конституційного Суду — це додаткові нормативно-правові акти, метою яких є уточнення, зміна або роз'яснення правових норм, прийнятих раніше.

Жодну з цих позицій підтримати не можна, оскільки завдання єдиного органу конституційної юрисдикції — не модифікувати за допомогою своїх рішень норми Конституції і законів, а виявляти їх реальний зміст, не “виправляти” конституційні приписи, а тільки тлумачити їх. Юридична сила інтерпретаційних актів не може прирівнюватися до сили нормативно-правових актів, які є предметом тлумачення. Більш того, юридична сила інтерпретаційного акта діє до того часу, поки діє сам акт, норми якого стали предметом тлумачення. Прийняли новий закон, змінили його норми, що були предметом тлумачення, і, відповідно, втрачаються значення, юридична сила і дія інтерпретаційного акта. Таким чином, парламент України може долати правову позицію Конституційного Суду за нормами, які були предметом тлумачення.

Можна зробити висновок, що будь-який інтерпретаційний акт, у тому числі й рішення Конституційного Суду України, носить допоміжний характер. Відповідно, юридична сила інтерпретаційного акта не може бути прирівняна до юридичної сили нормативно-правових актів, що стали предметом тлумачення. Безумовно, рішення Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України за юридичною силою є “підконституційними” і “підзаконними”.

Для сучасної конституційної практики істотне значення має положення про те, що рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України є остаточними і оскарженню не підлягають. Це унікальна правова ситуація, коли акти певного органу, в цьому разі — єдиного органу конституційної юрисдикції, в національній правовій системі мають особливий статус. Таких можливостей

немає ні у парламенту, ні у Президента України, акти яких можуть бути оскражені до Конституційного Суду. Особливий статус рішень Конституційного Суду України, в тому числі й з питань тлумачення, об'єктивно порушує проблему якості цих рішень, недопущення помилок, оскільки їх майже неможливо виправити в звичайному режимі, а потребується прийняття Верховною Радою в новій редакції відповідного закону або внесення змін до Конституції України. Це питання пов'язане і з межами тлумачення, і з наслідками інтерпретаційної діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції, і з питанням, як виправити помилку, якщо вона була допущена Конституційним Судом у процесі тлумачення. Від помилок, на жаль, ніхто не застрахований.

Тлумачення Конституції і законів України, яке дається Конституційним Судом, обов'язкове до виконання, і немов би "зв'язує" представницькі, виконавчі та судові органи, органи місцевого самоврядування, інших суб'єктів правовідносин. Вважається, що з моменту проголошення рішення Конституційного Суду у справі щодо тлумачення правових норм або їх сукупності невизначеність у розумінні норм Конституції і законів України, які стали предметом тлумачення, є подоланою. Офіційне тлумачення Конституційного Суду України є обов'язковим на всій території України, для органів зовнішніх зв'язків України, вітчизняних юридичних і фізичних осіб, які перебувають за кордоном. Таким чином, кожний правозастосовувач повинен керуватися тим розумінням положень Конституції і законів України, яке міститься в рішенні Конституційного Суду України.

А як бути тоді, коли рішення щодо тлумачення відповідних норм є помилковим? Так, стаття 68 Закону "Про Конституційний Суд України" встановлює, що Суд може відкрити нове провадження у справі при виявленні нових обставин у справі, які не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку у справі. А якщо було прийняте помилкове рішення і всі обставини справи були відомі? Тобто навіть Конституційний Суд не може подолати свою ж правову позицію. Чи правильно це? Мабуть, ні. З'являються нові чинники, які необхідно врахувати, якщо ми бажаємо, щоб правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції не ставала дестабілізуючим фактором. Помилкові рішення Конституційний Суд України може приймати і під тиском політичних обставин, політичної та іншої кон'юнктури тощо. Тому вважаємо за доцільне надати Конституційному Суду України право перегляду своєї правової позиції або ж знайти інші механізми вирішення цієї досить гострої і актуальної проблеми в науковому і практичному аспекті. Ми розуміємо, що це не сприятиме стабільності у правозастосуванні. Але ж долати Верховній Раді України правову позицію Конституційного Суду, яка дістала вияв у його рішенні, шляхом внесення парламентом змін до законодавства значно важче, ніж зробити це самому Конституційному Суду України.

Ще раз підкреслюємо, що ніхто не застрахований від хибних рішень, у тому числі й Конституційний Суд. Тому проблема помилок у правовій сфері, зокрема в актах єдиного органу конституційної юрисдикції, є гострою та важливою. Є надія, що вона стане предметом суттєвих наукових досліджень у майбутньому.

**МІСЦЕ І РОЛЬ
КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ
І ОСНОВНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ 1950 РОКУ
В КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ УКРАЇНИ**

П.Мартиненко,

професор, суддя Конституційного Суду України у відставці,
заслужений юрист України

Вступ

Сьогодні є цілком доведеним, що ефективність дії міжнародного права гарантована і, отже, обумовлена внутрішнім правовим порядком держав — учасниць міжнародної системи, а додержання норм міжнародного права в роботі національних судів та інших органів внутрідержавного правозастосування є показником того, наскільки правовий порядок окремих держав цьому відповідає.

Ключову роль у забезпеченні ефективної дії міжнародних договорів, зокрема багатосторонніх конвенцій та інших норм міжнародного права, у внутрідержавних відносинах відіграє національне конституційне право. Конституція як прояв верховенства держави та її внутрідержавна норма найвищої юридичної сили має насамперед інтродуктивну дію, впливаючи на застосування норм національного права у внутрідержавних відносинах. Однак через те, що правовий порядок держави перебуває в процесі постійної взаємодії з міжнародним правом, конституція мусить реагувати і на проблему внутрідержавного застосування норм міжнародного права.

В Європі завдяки інтеграційним процесам і необхідній у зв'язку з цим адаптації до них конституційного основопорядку відповідних держав взаємовпливи і взаємодії національного конституційного і міжнародного права є набагато глибшими та інтенсивнішими, охоплюючи також передачу окремих суверенних прав до інститутів Об'єднаної Європи. Ця регіональна відмінність є характерною ознакою конституційного права держав-учасниць Європейського Союзу¹. Бажання адаптувати національний конституційний основопорядок до вимог міжнародного та європейського права виразно простежується і в конституціях держав — кандидатів до вступу до ЄС².

Конституційне право України у своєму складі не має аналогічних положень, проте "європейська орієнтація" простежується у змісті абсолютної більшості його норм. Положення, які закріплюють і охороняють національну ідентичність України як суверенної незалежної держави, доповнюються в Конституції України положеннями, що відтворюють базові цінності загальної європейської конституційної спадщини: засади соціальної демократичної правової держави, верховенства права, захисту прав і основних свобод людини та інші, які в контексті українського законодавства є спільною метою України і держав Співтовариства, спільними засадами і загальними принципами

¹ Див., наприклад: статті 23а—23е Конституції Австрії; 168—169 Конституції Бельгії; 28 Конституції Греції; 23³ Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини; 88¹—88⁴ Конституції Франції тощо / Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten. 4. Auflage. — München: DTV. 1996.

² Див., наприклад, статтю 90 Конституції Польщі від 25 травня 1997 року.

їх чинного права¹. Саме ці спільні засади і загальні принципи визначають основні риси внутрідержавної конституційної системи України як нормативної системи найвищої юридичної сили.

Сказане свідчить, що конституційно-правовий механізм України містить значний потенціал для долучення української держави до загальноєвропейських міжнародно-правових процесів регіональної інтеграції взагалі і до регіонального співробітництва в питаннях захисту прав та основних свобод людини зокрема.

Правові підстави обов'язковості Конвенції для України

Старт на шляху до приєднання України до Європейської Конвенції з прав людини було дано ще в період дезінтеграції колишнього СРСР. Верховна Рада Української РСР 16 липня 1990 року ухвалила “Декларацію про державний суверенітет України”² з тим, щоб її положення стали “основою” для нової Конституції та законів України³. Поряд з іншим, у Декларації йшлося про те, що “Українська РСР виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування”, “безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах”, “визнає перевагу загальнолюдських цінностей над класовими”⁴. Ці ж ідеї повторюються і в “Концепції нової Конституції України”, схваленої Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року⁵.

Після проголошення 24 серпня 1991 року Україною незалежності на фоні загальної активізації міжнародної діяльності істотно розширюється її співробітництво з європейськими структурами. 16 червня 1994 року Україна підписує Угоду про партнерство та співробітництво з Європейським Співтовариством та його державами, в якій бере зобов'язання вжити заходів по забезпеченню поступового приведення законодавства у відповідність до законодавства Співтовариства, з приблизною адекватністю законів щодо більшості галузей народного господарства (стаття 51). Істотний елемент партнерства та цієї Угоди становлять положення статті 2 про те, що поважання демократичних принципів та прав людини, як зазначено, зокрема, в Хельсінському Заключному акті та Паризькій хартії, для нової Європи є основними принципами, на яких має здійснюватися співробітництво України і Співтовариства.

Україна з 13 липня 1994 року розпочала “політичний діалог” з Радою Європи. В жовтні 1995 року вона приєдналася до Статуту Ради Європи 1949 року⁶, а в листопаді цього ж року підписала ряд міжнародно-правових документів європейського регіонального права і взяла цілком конкретні обов'язки і зобов'язання, щоправда, не всі з

¹ Див.: статті 2, 6 Договору про Європейський Союз // “Європейський Союз. Консолідовані договори”. — Київ: “Port-Royal”, 1999. — С. 16, 18.

² Див.: зб. Історія Української Конституції. Упорядники А.Слюсаренко, М.Томенко. — Київ: УПФ, 1997. — С. 285—289.

³ Див.: Заключні положення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року.

⁴ Див.: Розділ X Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року.

⁵ Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 35. — Ст. 466.

⁶ Див.: Закон України “Про приєднання України до Статуту Ради Європи” від 31 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 38. — Ст. 287.

них на сьогодні виконала¹. Проте важливо відзначити, що в Законі про приєднання до Статуту Ради Європи Україна спеціально підкреслила свою “відданість... ідеалам та принципам, які є **спільним надбанням європейських народів**” і свою **рішучість до “збереження та подальшого втілення в життя цих ідеалів”**².

Підписавши 9 листопада 1995 року Конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 року та протоколи до неї, які не було включено до тексту Конвенції, Україна їх ратифікувала Законом від 17 липня 1997 року³. Проте ратифікація Протоколу № 6 затягнулася і остаточно здійснилася лише 22 лютого 2000 року⁴, після того, як Конституційний Суд України виніс 29 грудня 1999 року відоме Рішення у справі про смертну кару⁵.

Ратифікація Україною Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року мала істотні відмінності. Відповідно до положень статті 1 Закону України про ратифікацію цієї Конвенції Україна повністю визнає на своїй території дію статей 25 і 46 Конвенції щодо обов’язковості і без укладення спеціальної угоди юрисдикції Європейського суду з прав людини “в усіх питаннях, що стосуються **тлумачення і застосування** Конвенції”. У такий спосіб Україна шляхом прийняття цього Закону значно розширила свою відповідальність у сфері прав людини: до тих стандартів, які гарантуються текстом Європейської конвенції з прав людини, вона додала також **стандарти практики Страсбурзького суду** і дещо по-новому поставила проблему забезпечення цілковитої відповідності українського законодавства і практики як тим стандартам, що гарантуються Європейською конвенцією з прав людини, так і, зокрема, застосуванню цих стандартів практикою Європейського суду з прав людини.

При цьому, якщо більшість європейських держав під час ратифікації Європейської конвенції з прав людини визнали обов’язковість компетенції Комісії і Суду з прав людини на підставі статей 25 і 46 Конвенції, як правило, із застереженнями щодо часових її обмежень (Данія, Німеччина, Франція, Іспанія, Італія, Велика Британія, Польща тощо), то Україна визнала цю компетенцію безумовно, тобто без обмеження часу.

Є цілком беззаперечним, що обов’язковість для держави будь-якого міжнародного договору чи конвенції відповідно до сучасного міжнародного права впливає з факту

¹ Conseil de l’Europe. Avis N 190 [1995]. Див. також “Остаточний текст резолюції ПАРЕ від 27.09.01 щодо дотримання обов’язків та зобов’язань Україною”. — Голос України. — 2001. — 13 жовтня.

² Закон України “Про приєднання України до Статуту Ради Європи” від 31 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 38. — Ст. 287.

³ Див.: Закон України “Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції” // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 40. — Ст. 263.

⁴ Закон України “Про ратифікацію Протоколу № 6 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який стосується скасування смертної кари, 1983 року” від 22 лютого 2000 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 9. — Ст. 333.

⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 16—21.

згоди на цю обов'язковість відповідної держави. Приєднання України до Європейської конвенції з прав людини шляхом її ратифікації, логічне в плані історичного минулого і нової перспективи, породжує комплекс юридичних (і не тільки) питань щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною згідно з цією Конвенцією за відомим принципом *pacta sunt servanda*.

Європейські конвенційні права і українські конституційні права: проблеми співвідношення

За своєю юридичною природою Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року для держав-учасниць не є ні договором про уніфікацію норм їх національного права у сфері прав людини, ні "загальноєвропейською" конституційною нормою цієї сфери. Ця Конвенція — юридична форма їх міжнародного регіонального співробітництва у сфері прав людини, в цьому її головне призначення.

Не вдаючися до доктринальних спорів щодо характеру європейських конвенційних прав людини, особливостей їх зв'язку з універсальними людськими правами, відтвореними в Статуті ООН, Загальній декларації прав людини ООН 1948 року, Міжнародних пактах про права людини 1966 року та інших, зазначимо найбільш очевидне: те, що їх відрізняє від існуючих конституційних прав в Україні та інших державах-учасницях Конвенції — це вищий рівень юридико-нормативного узагальнення індивідуальної свободи, що базується на системі регіонального міжнародного захисту.

Європейські конвенційні права логічно можуть розглядатись як загальні права людини в аспекті європейського регіону. У цьому разі національні конституційні права людини як більш конкретні її свободи змушені поглинати деякий (але не весь) зміст європейських конвенційних прав. Це пояснює відсутність повної відповідності між ними. Оскільки національні конституційні права і європейські конвенційні права діють в різних сферах суспільних відносин, спираючись на різнотипові системи свого захисту, то гарантування повної відповідності між ними залишається нерідко проблематичним, а то й просто недоцільними. Практика показує, що найбільша відповідність між ними простежується у сфері індивідуальних прав. За межами цієї сфери їх відповідність стає дещо проблематичною. При цьому слід підкреслити, що й сама Європейська конвенція з прав людини проникнута бажанням дотримуватись відмінних національних традицій держав-учасниць.

Дане положення підтверджується практикою Страсбурзького суду. Відповідно до його рішень, наприклад, було здійснено депеналізацію гомосексуалізму в Ірландії, заборонено фізичні покарання в британських школах, забезпечено безоплатного перекладача при розгляді кримінальних справ у Німеччині та Франції, врегульовано в деяких державах телефонні прослуховування, але в той же час, наприклад, питання "чистки" державної служби від екстремістів в Німеччині чи запровадження заборон на розторгнення шлюбів в Ірландії, на думку Страсбурзького суду, не зачіпають зміст Європейської конвенції з прав людини.

Таким чином, людина в європейському регіоні живе в умовах можливого подвійного ("двосистемного") захисту своїх прав: національного конституційного і міжнародного регіонального. Ця обставина, з одного боку, свідчить про те, що проблема захисту прав людини в європейському регіоні перестала бути виключним питанням внутрішньої юрисдикції відповідних держав, оскільки кожна з держав-учасниць наперед погодилась на можливу міжнародну перевірку щодо дотримання нею прав люди-

ни (в Україні цьому положенню відповідає частина четверта статті 55 Конституції України). З другого боку, вказує на принципову єдність двох систем захисту прав людини, що діють як узгоджені. Європейський суд з прав людини діє **на засадах субсидіарності** щодо національних органів правосуддя: презюмується, що ці органи діють (виносять свої рішення) з додержанням положень Європейської конвенції з прав людини. У зв'язку з цим обов'язок кожної держави-учасниці та її зобов'язання полягають у тому, щоб узгодити своє законодавство стосовно конституційних прав людини, практику його застосування зі стандартами, гарантованими Конвенцією про захист прав і основних свобод людини 1950 року і ратифікованими у протоколах до неї.

В Україні досягнення гармонізації двох систем захисту прав людини полегшилося тим, що розробка й прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року співпали в часі з процесом приєднання України до Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року. Положення стосовно конституційних прав людини і громадянина в Конституції України редакційно і за змістом було викладено у максимально повній відповідності до стандартів, гарантованих цією Конвенцією.

Україна підписала Конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 року ще в листопаді 1995 року, тобто напередодні розробки і прийняття чинної Конституції України¹. Загальні засади, зміст більшості норм Конституції України про права людини і громадянина, можливості їх обмеження, режими реалізації і системи захисту відповідають змісту міжнародно-правових норм Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року. Високий рівень узгодженості положень Конституції України стосовно прав і свобод людини і громадянина з існуючими європейськими стандартами в цій сфері дали підстави для загального експертного висновку Венеціанської Комісії Ради Європи про те, що вони цілком відповідають сукупності прав, гарантованих Європейською конвенцією з прав людини і дають надію, що ці права будуть реально імplementовані на практиці².

У Конституції України як об'єкті реалізованих впливів з боку міжнародного і, зокрема європейського, права умовно, за рівнем формалізації, можна виділити: "міжнародно-узгоджені" норми — положення, прийняті у зв'язку з виконанням уже взятих міжнародних зобов'язань; а також "міжнародно-гармонізовані" норми — положення, що відображають певне запозичення (імітацію) елементів передового державного досвіду, які конституцієдавцем були сприйняті як зразок (модель) для окремих інституціональних розв'язань в Україні без будь-яких конкретних формально-юридичних підстав³.

Дане положення прямо стосується і прийнятих в ній способів конституційного регулювання сукупності відносин, пов'язаних із захистом прав і свобод людини і громадянина. Міжнародно-узгоджені та міжнародно-гармонізовані норми Конституції Ук-

¹ Конвенцію було ратифіковано вже після прийняття Конституції України. Див.: Закон України "Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції" // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 40. — Ст. 263.

² Opinion on Constitution of Ukraine adopted by the Commission at its 30th Plenary Meeting.

³ Більш детально див.: *Мартиненко П.Ф.* Узагальнення практики взаємодії Конституції України і міжнародного права // Українсько-європейський журнал міжнародного і порівняльного права. — 2000. — Том 1. — Вип. 1. — С. 43 і наступні.

раїни стосовно прав людини і громадянина в статусі норм найвищої юридичної сили стали складниками засад конституційного ладу держави, сприяють подоланню штучної міжнародної ізоляції України в спільноті європейських народів, істотно полегшують досягнення зближення і гармонізації українського правового порядку з правовими порядками держав-учасниць Об'єднаної Європи.

Врегулювання чинності Конвенції в конституційному праві України

З огляду на сказане, наявність відповідності національного законодавства та судової практики держав-учасниць Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року принципам і стандартам, які гарантовані цією Конвенцією і практикою Страсбурзького суду, уже презюмується, а можливі невідповідності, неузгодженості або колізії між ними сприймаються як виняткові. Кожна держава-учасниця, спираючись на свій суверенітет та власні традиції, самостійно шукає шляхи та обирає засоби, що забезпечують цю відповідність. В результаті, у практичному вирішенні цього питання спостерігається сьогодні велике різноманіття підходів як у сприйнятті державами-учасницями самого факту належності Європейської конвенції з прав людини до їх національного законодавства, так і щодо її рангу і способу дії у внутрідержавних відносинах. Україна, вирішуючи це питання, спирається на свій законодавчий досвід, а також використовує відповідні досягнення деяких зарубіжних держав.

Якщо значна кількість держав-учасниць Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року в своєму конституційно-правовому механізмі утримується від того, щоб сприймати цю Конвенцію як частину свого національного законодавства, підкреслюючи її міжнародно-договірну природу (Велика Британія, Ірландія, Норвегія, Швеція, Данія, Ісландія, Мальта та інші), то Україна долучилась до практики тих держав, які інкорпорують цю Конвенцію (як і додаткові протоколи до неї) до складу свого національного законодавства, надаючи їй як міжнародному договору, нової додаткової юридичної якості — складової національного законодавства, джерел загального чинного права в державі.

Долучення України до цієї практики відбулося шляхом розриву з традиціями історичного минулого. Протягом 70-річної історії існування колишній СРСР, до складу якого входила Україна, під прикриттям теорії “діалектичного дуалізму” в співвідношенні міжнародного і внутрідержавного права, дотримувався тієї засади, що міжнародні договори “не призначені регулювати внутрідержавні відносини”¹. Делегація УРСР на Віденській конференції з питань права міжнародних договорів 1968—1969 років рішуче виступила проти положення проекту Конвенції, яке допускало дію міжнародного договору на території держави². Статус міжнародного договору у внутрідержавному праві СРСР традиційно зводився до статусу підзаконного акта, відгородженого обережною політикою його офіційного опублікування від можливого прямого застосування в судах.

¹ Див.: Міжнародне право. За загал. ред. І.І.Лукашука та В.А.Василенка. — Київ: ВШ, 1971. — С. 22.

² Там само. — С. 22.

Українська РСР, що домогалася незалежності, у згаданій “Декларації про державний суверенітет України” від 16 липня 1990 року наполягала на “пріоритеті загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права”¹. Пізніше, після проголошення незалежності, було прийнято Закон України “Про дію міжнародних договорів на території України” від 10 грудня 1991 року². Згідно з цим Законом укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід’ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Ця законодавча формула без істотних змін повторена і в Законі України “Про міжнародні договори України” від 22 грудня 1993 року³. Конституція України від 28 червня 1996 року, узагальнюючи зміст цих актів⁴, відтворила і якісно вдосконалила цю формулу в лаконічному викладі статті 9: “Чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України”.

Конституція України виходить з утвердження органічної єдності (“монізму”) міжнародного і національного права України. Як наслідок конституційна система і правовий порядок в Україні вперше набули характеру “відкритості” щодо прямої дії норм міжнародного права, зокрема чинного міжнародного договору, згода на обов’язковість якого надана Верховною Радою України, у внутрідержавних відносинах України. Тому в результаті приєднання України до Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, додаткових протоколів до цієї Конвенції, згода на обов’язковість яких свого часу була надана Верховною Радою України шляхом прийняття Закону України⁵, ці міжнародно-правові акти відповідно до частини першої статті 9 Конституції України набули статусу складової чинного національного законодавства України і в цьому статусі мають застосовуватися у внутрідержавних відносинах України в тому самому порядку, як і норми національного законодавства України⁶.

Деякі держави-учасниці Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, які згідно зі своєю Конституцією віднесли її до складових національного законодавства, в системі останнього піднесли цю Конвенцію до рівня “конституційного закону” (наприклад Австрія). В ієрархії національного законодавства України рівень її статусу фактично визначено рангом того акта, яким надана згода на її обов’язковість: за своєю юридичною силою вона прирівняна не до Конституції, а до Закону України.

Відповідність положень Конституції України про права і свободи людини і громадянина принципам і стандартам, що гарантуються Конвенцією, була досягнута за допомогою узгодження і гармонізації на стадії розробки і прийняття Конституції України, про що йшлося вище. Саме завдяки цьому не було потреби вносити попередні зміни до тексту Конституції України при приєднанні України до Європейської конвенції

¹ Див.: Розділ X Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року.

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 10. — Ст. 137.

³ Див.: частина перша статті 17 Закону України “Про міжнародні договори України” від 22 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 10. — С. 45.

⁴ Див.: положення статей 9 та 18 Конституції України.

⁵ Див.: Закон України від 17 липня 1997 року і Закон України від 22 лютого 2000 року (щодо приєднання до Протоколу № 6).

⁶ Частина перша статті 17 Закону України “Про міжнародні договори України”

з прав людини, про необхідність яких застерігає положення частини другої статті 9 Конституції України. Конституція України в принципі не забороняє укладання міжнародних договорів, які їй суперечать, проте ставить його в залежність від попереднього внесення відповідних змін до її тексту¹.

Врегулюючи співвідношення Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року як складової національного законодавства, з одного боку, і національного закону — з другого, ряд держав-учасниць цієї Конвенції йдуть шляхом внесення до свого конституційно-правового механізму правила безумовної пріоритетності (переваги) положень Європейської конвенції з прав людини стосовно положень національного закону (Греція, Португалія, Іспанія, Швейцарія, Туреччина, Ліхтенштейн та інші.).

Україна з цією метою використовує так зване **“правило виключності”**. Його суть Закон України “Про міжнародні договори України” від 22 грудня 1993 року викладає таким чином: “Якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулось у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України”².

Деякі юристи — міжнародники і конституціоналісти, пояснюючи природу цього “правила виключності” в законодавстві колишнього СРСР і в нових незалежних “пострадянських” державах, дотримуються тієї думки, що в цьому правилі, відповідно до ієрархічної єдності самого законодавства, ратифікована міжнародна угода має сприйматись як “спеціальна норма” стосовно національного закону, котрий треба в цьому співвідношенні тлумачити як “загальну норму”. Проте спроба застосувати в даній ситуації відоме правило “*lex specialis derogat legi generali*” навряд чи є виправданою, оскільки у цьому співставленні саме міжнародна норма насправді є більш загальною. Українське **“правило виключності”**, на наш погляд, є фактичним визнанням не загальної (як у деяких зарубіжних державах), а ситуаційної (виключної) юридичної пріоритетності (переваги) положень міжнародного договору, ратифікованого за згодою Верховної Ради України на його обов’язковість, стосовно положень національного закону — виключно у разі їх взаємної суперечності або конфліктності.

Лише в окремих державах-учасницях на національний суд покладено повноваження здійснювати контроль щодо відповідності актів внутрідержавного законодавства положенням Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року (Бельгія, Нідерланди, Швейцарія). Проте абсолютна їх більшість має значний і добре вивчений досвід застосування в національних судах положень міжнародного договору взагалі і, зокрема, Європейської конвенції з прав людини, за умови, що ці положення є “самовикональними” (*self-executing*). Як свідчить узагальнення цього досвіду (Pierre LARDY тощо), стандарти, гарантовані Європейською конвенцією з прав людини, практикою Страсбурзького суду, як правило, прямого застосування в національних судах європейських держав не мають, проте, безсумнівно, створюють істотно важливе джерело інтерпретації положень національного законодавства.

Такий шлях обрали і національні суди незалежної України, які у випадках правозастосування нерідко використовують також інтерпретаційний потенціал Конвенції

¹ Див. Положення частини другої статті 9 Конституції України.

² Частина друга статті 17 Закону України “Про міжнародні договори України”.

про захист прав і основних свобод людини 1950 року чи судову експертизу Страсбурзького суду. Для прикладу можна послатись на те виключне значення, яке мали положення статті 3 цієї Конвенції і відповідне Європейського Суду з прав людини у справі ЗОЕРІНГ від 7 липня 1989 року для прийняття Конституційним Судом України Рішення у справі про смертну кару від 29 грудня 1999 року. Проте для більш широкого і регулярного судового застосування положень міжнародних договорів України в її внутрідержавних відносинах необхідні істотні зміни у чинному Законі України “Про міжнародні договори України” від 22 грудня 1993 року, зокрема в питаннях щодо існуючого порядку оприлюднення та офіційного опублікування текстів міжнародних договорів України, а також щодо належного порядку тлумачення їх положень.

Підсумок

Додержанням стандартів, гарантованих Конвенцією про захист прав і основних свобод людини 1950 року, в конституційно-правовому механізмі України не обмежується її роль і значення для України. Її впливова сила набагато ширша за змістом, охоплюючи, на мій погляд, три головні напрями впливу, три функції:

— **апроксимаційну функцію** — гармонізація і наближення конституційно-правових інститутів України до інститутів Об’єднаної Європи і формування єдиного регіонального конституційно-правового поля, потенційно — європейського конституційного права і його ключової складової у сфері індивідуальних прав;

— **модернізаційну функцію** — вдосконалення правничої системи України на основі стандартів прав людини і основних свобод Об’єднаної Європи, долання рудиментів тоталітарного минулого у сфері стосунків влади і особи, підтягування права України до рівня більш передових демократій;

— **аксіологічну функцію** — долання традиційних стандартів другорядного, нерідко принизливого ставлення до питань поваги прав кожної людини, формування демократичної правосвідомості і конституційної культури українського народу на основі базових цінностей європейської цивілізації.

СПІВВІДНОШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ ТА ЮРИСПРУДЕНЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

В.Мармазов,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
юридичного факультету
Київського Національного
університету імені Тараса Шевченка

Європейська Конвенція з прав людини охарактеризована Європейським Судом з прав людини (далі — Суд) як правостановлюючий інструмент європейського публічного права. Конвенція посіла домінуючу позицію стосовно національних юридичних норм у сфері фундаментальних прав людини, що дозволяє їй встановлювати свої вимоги до національного публічного права. Зокрема, Суд стверджує, що Конвенція “повинна мати значення вищої норми, тобто у разі виникнення спірних питань вона обов’язково повинна мати перевагу над національними конституційними правилами”.

Для більш детального розуміння цієї тези ми проведемо порівняльний аналіз характеристик Європейського та Конституційних Судів, розглянемо функціонування Європейського Суду по відношенню до судів конституційної юрисдикції.

По-перше, Суд був створений з метою забезпечення реалізації норм Конвенції. Така функція захисника правостановлюючого документа наближає його до функцій Конституційного Суду. **Призначення Суду щодо забезпечення захисту прав та основних свобод людини становить основну частину тієї ролі, яку відіграють конституційні суди в державах — членах Ради Європи.** І навпаки, наприклад, згідно з думкою уряду Німеччини, висловленою у рішенні у справі *Sussmann*, роль Федерального Конституційного Суду Німеччини може бути порівняна з функцією Європейського Суду.

По-друге, оскільки призначення Європейського Суду полягає у забезпеченні захисту фундаментальних прав осіб у державах — членах Ради Європи, він, цілком природно, великою мірою засновує свою діяльність та шукає обґрунтування своїх рішень у практиці конституційних судів країн — членів Ради Європи, зокрема, що стосується методів тлумачення Конвенції як документа, який має правостановлюючий характер.

Третій аргумент має здебільшого процесуальний характер: йдеться про умови звернення до Європейського Суду та судів конституційної юрисдикції. У даному випадку схожість вбачається у більш складній та спеціалізованій, на відміну від судів загальної юрисдикції, процедурі розгляду звернень, а також в особливому предметі звернення. **Такі спільні риси відображають субсидіарний характер обох процедур розгляду звернень до цих судів.**

Останній аргумент стосується дії рішень цих Судів. Рішення Конституційного Суду мають, за невеликою кількістю винятків, обов’язкову юридичну силу, якій підпорядковуються всі органи публічної влади. Щодо рішень Європейського Суду, то вони

набувають такої дії на практиці. Суд визнає, що роль його рішень полягає в роз'ясненні, захисті та розвитку конвенційних положень, що дозволяє ефективно забезпечити виконання державами — членами Ради Європи їх конвенційних зобов'язань. Таким чином, шляхом винесення рішень стосовно порушення норм Конвенції Суд встановлює “справжні дисциплінарні вимоги” до держав — членів Ради Європи щодо дотримання норм Європейської Конвенції з прав людини.

Однак, все ж таки неможливо розглядати Європейський Суд як, власне кажучи, конституційний, або суд конституційної юрисдикції в його класичному розумінні, оскільки не можна говорити про повну ідентичність ролі та функцій цих судових органів. Ми вважаємо за краще розглядати Європейський Суд як орган міжнародної юрисдикції, роль якого подібна до тієї ролі, що виконує конституційний суд у сфері захисту фундаментальних прав осіб, закріплених Основним законом держави. Така роль також полягає в оцінці відповідності дій та нормативних актів держав — членів Ради Європи до Конвенції і дуже схожа з функцією конституційного нагляду, яка виконується конституційним судом у системі національного правопорядку.

Розглянемо, чи може національний закон підлягати контролю Європейського Суду і чи кожен закон має підлягати такому контролю.

Своєрідний механізм нагляду, що здійснюється Європейським Судом за національним законодавством, був розроблений у видатному рішенні у справі Маркс. Суд не виключає, що судові рішення стосовно питання про порушення Конвенції з одного з аспектів сімейного законодавства може зробити бажаною або необхідною реформу такого законодавства в інших напрямках, які не є предметом розгляду у даній справі. Будучи Високими договірними сторонами, держави зобов'язуються визнавати нечинними закони або правові норми, які можуть обмежити сферу застосування будь-якого конвенційного положення. Держави мають підпорядковуватися рішенням Суду та вживати заходів, спрямованих на гармонізацію національного законодавства з нормами Конвенції, з метою уникнення повторного визнання порушення норм Конвенції Європейським Судом. Саме так сталося в рішенні у справі *Vermeire* (Вермейє). Здійснюючи нагляд за виконанням Бельгією судового рішення, Суд запроваджує контроль за приведенням закону у відповідність до норм Конвенції, адже вимоги щодо зміни цього закону вже були встановлені до держави-відповідача у попередньому рішенні у справі Маркс, де було констатовано порушення статті 8 Конвенції.

З вищесказаного можна зробити висновок: якщо Суд не може прямо вказати органам законодавчої влади виправити невідповідності законодавства нормам Конвенції, він (Суд) все ж таки може стимулювати реформування законодавства. Запровадження такого контролю відповідає вимогам Конвенції, що покладає на національного законодавця обов'язок встановлювати тільки такі правові норми, які сприяють повній та ефективній реалізації проголошених прав людини.

Вищенаведені приклади свідчать, що функції Суду щодо контролю за національним законодавством певною мірою наближаються до ролі конституційного суду. Такий контроль, у свою чергу, дозволяє підсилити статус Конвенції як вищого, стосовно внутрішнього права, документа.

Європейський публічний порядок не мислиться окремо від конвенційної системи, яка встановлює мінімальний стандарт у галузі захисту прав людини. Рі-

вень захисту, який надається внутрішнім законодавством, у тому числі конституційними нормами, не може бути нижчим за цей стандарт. З огляду на це Суд навіть зобов'язаний попередити державу про існування в її правовій системі, норм, що не відповідають такому стандарту. Більш того, як стверджують деякі науковці, держави — члени Ради Європи зобов'язані додержуватися цих стандартів, пов'язаних із захистом прав людини.

Відіграючи визначну “роль в юридичній регламентації”, спрямованій на встановлення високих стандартів у галузі захисту прав людини, Європейський Суд з прав людини створює систему юриспруденції, що, в свою чергу, як і юриспруденція судів конституційної юрисдикції, взаємозалежить та здійснює вплив одна на одну. Такого роду вплив і такого роду взаємна діяльність у галузі захисту прав людини забезпечують існування та впровадження єдиних європейських стандартів захисту прав людини, створюючи та забезпечуючи існування єдиного європейського публічного порядку в галузі прав людини. Тобто можна стверджувати, що:

а) Європейський Суд діє подібно до суду конституційної юрисдикції, захищаючи фундаментальні права через прийняття рішень, які носять правовстановлюючий характер;

б) діяльність Європейського Суду функціонально та процесуально подібна до функції суду конституційної юрисдикції;

в) в своїй діяльності Європейський Суд застосовує та тлумачить Конвенцію, подібно до застосування і тлумачення Конституції конституційними судами.

**ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ
ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА
ПРИ ІНКОРПОРАЦІЇ СТАТУТУ
МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ
В НІМЕЧЧИНІ, ФРАНЦІЇ ТА УКРАЇНІ**

М.Хартвіг,
професор Інституту
зарубіжного та міжнародного публічного права
ім. Макса Планка

**Закон про ратифікацію Статуту Міжнародного кримінального суду
як конституційно-правова проблема в Німеччині, Франції та Україні**

Спорідненість конституційних судів — поряд з подібністю структур і завдань — базується на схожості проблем, з якими вони мають справу, але на які до цього часу вирішували по-різному. Наглядним прикладом цього є інкорпорація Статуту Міжнародного кримінального суду у внутрішньодержавний правовий порядок, яка в деяких державах порушила важливі конституційні питання. Україна, Франція та Німеччина — не виняток. У Франції та Україні відповідно Конституційна Рада¹ і Конституційний Суд України² прояснили сумніви, в Німеччині Конституція була змінена без втручання Федерального Конституційного Суду³. Але це не означає, що Федеральний Конституційний суд не відіграв тут ніякої ролі. Більш того, він діяв як відомий *fleet in being*, не вдаючись до конкретних дій. Конституційний законодавець в певному розумінні діяв замість Федерального Конституційного суду до того, як ним було прийнято відповідне рішення, бо він знав, виходячи з попередньої судової практики Федерального Конституційного суду, що без внесення змін до Конституції Закон про ратифікацію Статуту Міжнародного кримінального суду міг би бути оголошений під час можливо-го провадження у Федеральному Конституційному суді таким, що суперечить Конституції. Це чудова ілюстрація того, як у Федеральній Республіці Німеччина інші державні органи поважають Конституційний суд та його рішення; у даному випадку в цьому аспекті можна було б говорити про слухняність, яка проявляється наперед.

У названих конституційних системах виникли чотири проблеми, а саме:

- а) до якого моменту через міжнародний договір можуть передаватися компетенції судочинства міжнародному суду?
- б) наскільки компетенція судочинства міжнародного суду може порушити імунітет, надані конституційним правом?
- в) наскільки конституційно-правова заборона видачі громадянина вступає в суперечність з передачею компетенцій судочинства міжнародному суду?

¹ Рішення від 22 січня 1999 року, Recueil des decisions du Conseil constitutionnel. — 1999. — С. 29.

² Рішення від 11 липня 2001 року, № 1-31/2001.

³ Внесення змін до статті 16 Основного Закону згідно із Законом про внесення змін до Конституції у Віснику федерального законодавства. — 2000. — I. — С. 1633.

г) наскільки достатньо національні основні права гарантуються Статутом міжнародного суду?

Національне судочинство і компетенція судочинства Міжнародного кримінального суду

Те, що прийняття на себе міжнародно-правових зобов'язань може призвести до обмеження суверенітету, визнають всі європейські конституційні системи. Особливо це стосується тих випадків, коли міжнародній організації передаються компетенції, які за звичаєм здійснюються державами, як, наприклад, здійснення правосуддя. Всі сучасні конституції мають не тільки застереження, які регулюють чинність та ранг міжнародного права у внутрішньодержавному правовому просторі, а й передбачають передачу суверенних прав. У цьому виявляється миролюбний характер конституції стосовно міжнародного права. Постає запитання: в якому обсязі на основі цих положень допускається передача суверенітету в галузі судочинства?

У Федеративній Республіці Німеччина не бачать ніякої проблеми в такому трансфері суверенності, тому що стаття 24 Основного Закону чітко передбачає можливість передачі суверенних прав міждержавним установам. Відбулася жвава дискусія щодо меж передачі компетенції у зв'язку з прогресуючою інтеграцією Європейського Співтовариства. Стосовно цього Федеральний Конституційний суд констатував, що передача суверенних прав має свої межі там, де виникають сумніви стосовно конституційно-правової ідентичності держави¹. В Німеччині таку межу визначили як незмінність принципів демократії, правової держави, соціальної держави, федеральної держави та гарантію поваги людської гідності, які згідно зі статтею 89, абзацом 3 03 не можуть бути скасовані шляхом внесення змін до Конституції. Передача судової влади в такій обмеженій галузі, як переслідування воєнних злочинців, не розглядається як порушення визначених меж.

Французька Конституція також передбачає можливість передачі суверенних прав². У всякому разі судочинство Conseil constitutionnel вбачає межу там, де передача призводить до порушення основоположних умов для реалізації національного суверенітету³. Відповідно до точки зору Conseil constitutionnel, втручання в суверенітет французької держави через Статут Міжнародного кримінального суду не відбувається, оскільки французькі суди, в принципі, мають можливість самостійно переслідувати зазначених в Статуті воєнних злочинців. Міжнародний кримінальний суд може переслідувати воєнних злочинців лише в тому випадку, коли держава-учасниця відмовляється від цього або коли держава-учасниця розпочинає переслідування суто формально, а насправді його не здійснює. В першому випадку не відбувається втручання в су-

¹ Див. Рішення Федерального Конституційного суду щодо Маастрихтського договору від 12 жовтня 1993 року, BVerfGE 89, 155 (207 і далі); Рішення Федерального Конституційного Суду від 29 травня 1974 року, BVerfGE 37, 271 (279 і далі); Рішення Федерального Конституційного Суду від 22 жовтня 1986 року, BVerfGE 73, 339 (375 і далі).

² Див. статтю 15 Преамбули Конституції 1946 року, яка через абзац I Преамбули Конституції 1958 року стала складовою останньої.

³ Як така Conseil constitutionnel кваліфікує повагу інституцій Республіки, продовження життя нації та гарантію прав та свобод громадян, Recueil des Decisions du Conseil constitutionnel. — 1985. — С. 15.

веренітет, тому що держава своєю відмовою свідомо активізує повноваження Міжнародного кримінального суду. У другому випадку її поведінка є порушенням принципу *parata sunt servanda*, і основане на цьому повноваження Міжнародного кримінального суду також не зачіпає суверенітет, а являє собою лише наслідки порушення укладеного Францією договору¹. Але у двох пунктах Conseil constitutionnel визначив порушення принципу суверенності, гарантованого Конституцією. По-перше, Статут Міжнародного кримінального суду виключає закони про амністію стосовно кримінальних злочинів, які підпадають під дію Статуту. Тим самим відбувається втручання у свободу законодавця приймати рішення². По-друге, суверенітет порушується тим, що прокурори при Міжнародному кримінальному суді можуть проводити слідчі заходи і на французькій території без супроводження в кожному окремому випадку французькими службовцями³.

Конституційний Суд України вбачав у передачі компетенції судочинства порушення позитивно відображеного в Конституції аспекту принципу суверенності, а саме, принципу національної юрисдикції. Він дав таке тлумачення статті 124 Конституції України, що судочинство ввіряється тільки національним судам; можливість передачі цієї компетенції, яка в принципі відноситься до суверенітету держави, не передбачається Конституцією України. Але у будь-якому разі можна було б критично зауважити, що згідно з текстом цієї норми тільки судочинство в самій Україні ввіряється національним судам; але, якщо судочинство здійснює Міжнародний кримінальний суд, то йтиметься саме про судочинство не в Україні, а за її межами. Таким чином, Конституція за своїм текстом не протистоїть інкорпорації Статуту Міжнародного кримінального суду. Не зважаючи на це аргументація Конституційного Суду України і щодо вже створених міжнародних кримінальних судів стосовно Югославії та Руанди може мати наслідком те, що національним установам заборонятиметься видача воєнних злочинців цим трибуналам, якщо буде обґрунтована наявність внутрішньодержавної компетенції судочинства. Але саме такі наслідки власної судової практики не враховувалися в рішенні Конституційного Суду України.

На противагу французькому Conseil constitutionnel, Конституційний Суд України не вбачає порушення суверенітету в допустимості діяльності Міжнародного кримінального суду на своїй території — адже Україна шляхом ратифікації Статуту використовує свій суверенітет таким чином, що дозволяє відповідні заходи. Отже, на відміну від французького судочинства, у схваленні законодавцем укладеного договору вбачається не обмеження, а саме вияв суверенності⁴. Таким чином, суверенітет розуміється формально, а саме, у функції парламентської волі, у той час коли французький Conseil constitutionnel має субстанційне поняття суверенітету, відповідно до якого певне рішення парламенту може призвести до порушення суверенітету.

¹ Див. пункти 29—33 рішення від 22 січня 1999 року, Recueildes Decisions du Conseil constitutionnel. — 1999. — С. 37.

² Там само. — Пункт 34.

³ Там само. — Пункт 38.

⁴ Див. пункт 2.4. Рішення від 11 липня 2001 року.

Статут Міжнародного кримінального суду і конституційно-правовий імунітет

У Німеччині щодо цього кола питань не виникає особливих практичних проблем, тому що виконавчі органи, які могли б бути зачіплені юрисдикцією Міжнародного кримінального суду, не мають згідно з Основним Законом ніякого імунітету. Він належить лише депутатам парламенту та Федеральному Президенту¹, який в основному виконує представницькі функції, але може бути скасований рішенням парламенту. Наскільки конституційно-правові гарантії імунітету в граничних випадках можуть призводити до колізій з врегулюванням діяльності Міжнародного кримінального суду, до цього часу ще не обговорювалось.

На протилежність цьому, Conseil constitutionnel вбачав колізію між вимогою Статуту Міжнародного кримінального суду про кримінальне переслідування та гарантованим конституційно-правовим імунітетом деяких державних органів². Так, Президент Республіки навряд чи може бути обвинуваченим під час перебування на посаді, хіба що у зв'язку з державною зрадою і лише перед Haute Cour de Justice³, члени уряду можуть бути притягнуті до відповідальності лише перед Cour de Justice de la Republique⁴. Депутати парламенту мають широкий імунітет⁵. Обов'язок щодо притягнення до відповідальності цих посадових осіб за визначені в Статуті склади злочинів був кваліфікований Conseil constitutionnel як несумісний з названими гарантіями імунітету.

Конституційно-правова заборона видачі та Статут Міжнародного кримінального суду.

У Німеччині саме гарантована Основним Законом заборона видачі призвела до конституційно-правових проблем під час інкорпорації Статуту Міжнародного кримінального суду. Виходячи з попередньої судової практики Федерального Конституційного суду, яка походить з тих часів, коли можливість кримінально-правового переслідування окремих осіб міжнародними судами була ще далекою від реалізації, під заборону розумілась будь-яка передача до не німецької юрисдикції⁶. При цьому таке розуміння не було примусовим, адже згідно з текстом Конституції була заборонена лише видача за кордон. Але на фоні усталеної судової практики Федерального Конституційного суду Статут Міжнародного кримінального суду все ж вважали несумісним з конституційно-правовим становищем у Федеративній Республіці Німеччина. Тому відповідне положення Конституції розширено чітким дозволом на видачу міжнародним кримінальним судам.

Французький Conseil constitutionnel не висловив своєї думки з цього питання і не повинен був висловлювати, тому що французька Конституція не містить чіткої заборони щодо видачі своїх громадян.

¹ Стаття 60. абзац 4 03.

² Пункт 16 Рішення від 22 січня 1999 року, Recueil des Decisions du Conseil constitutionnel. — 1999. — 29.

³ Стаття 68 Конституції Франції.

⁴ Стаття 68¹ Конституції Франції.

⁵ Стаття 26 Конституції Франції.

⁶ BVerfGE 10, 136 (139); 29, 193; порівняй: *А.Ціммерманн*. Передача німців державам Європейського Союзу і міжнародним кримінальним судам; *Juristenzeitung*, 2001. — 233

Конституційний Суд України, враховуючи статтю 25 Конституції України, повинен був також висловити свою точку зору з цієї проблеми і знову знайшов дуже оригінальне рішення, над яким варто замислитись і яке має переваги перед німецькою точкою зору. Суд здійснив диференціацію між видачею іншій державі, яка не допускається Конституцією, і передачею міжнародному суду. Ця диференціація виправдана вже згідно із самим текстом, адже у Статуті міжнародного суду йдеться не про extradition (екстрадицію), а про surrender (передачу). Така диференціація потрібна. У той час, коли заборона видачі має захищати власних громадян від чужої караючої влади, на форму якої держава видачі не має ніякого впливу, то у випадку передачі міжнародному суду йдеться про передачу в руки юрисдикції, яка конституційована з волею держави, що видає, шляхом ратифікації Статуту. До того ж повноваження Міжнародного кримінального суду є обмеженими, і виконання вироків залишається за державами-членами, головним чином, за рідними країнами кожного окремого засудженого. Тому зовсім в дусі миролюбного характеру інтерпретації Конституції стосовно міжнародного права, на яку також посилається Конституційний Суд України, заборона видачі не оцінюється як перешкода для інкорпорації Статуту Міжнародного кримінального суду.

Основні права і Статут Міжнародного кримінального суду

Під час дискусії стосовно внесення змін до заборони видачі у Федеративній Республіці Німеччина значну роль відіграло питання гарантій основних прав. Німець, який має бути виданий або переданий, не може бути поставлений у безправне становище. У зв'язку з цим до тексту Конституції, згідно з яким дозволялась видача німців, було включено застереження, що це може бути лише в тому разі, коли провадження в міжнародному суді ґрунтується на державно-правових принципах, до яких відносяться неупередженість, гарантія бути заслуханим в суді, право на захист. Виходячи з передбаченої в статті 102 Основного Закону заборони смертної кари, яка також міститься в ратифікованому Федеративною Республікою Німеччина шостому Додатковому Протоколі до ЄКПЛ, видача була б також неможливою, якби Міжнародний кримінальний суд міг призначити смертну кару та виконувати вирок.

Conseil constitutionnel присвячує дослідженню сумісності Статуту з основними правами цілий розділ. Він встановлює, що гарантовані французькою Конституцією принципи, як то: презумція невинуватості, "nullum crimen, nulla poena sine lege", заборона зворотної дії, право на захисника, суддівська незалежність, а також принцип участі судді у прийнятті рішення про арешт, також гарантуються Статутом, і що взагалі Статут не порушує закріплених у французькій Конституції основних прав. Тобто питанню захисту основних прав у випадку передачі компетенції судочинства приділено належну увагу.

Конституційний Суд України також перевіряє Статут Міжнародного кримінального суду на сумісність з деякими основними правами, а саме, з гарантією, викладеною в статті 63 Конституції України, згідно з якою засуджені особи користуються всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вирокі суду. У даному випадку Конституційний Суд України розглядає можливість того, що засуджений Міжнародним кримінальним судом український громадянин може відбувати покарання в Україні, і, таким чином, конституційно-правові гарантії захищені достатньою мірою.

Наслідки конституційно-правового порядку

У Федеративній Республіці Німеччина — як було згадано на початку — зміни до тексту відповідних конституційних положень були внесені у зв'язку з припущеною несумісністю Статуту з Конституцією. Тепер стаття 16, абзац 2 викладена в такій редакції: “Жоден німець не може бути виданий іноземній державі. Законом може бути прийнято інше регулювання для видачі державі—члену Європейського Союзу або міжнародному суду, якщо гарантовані державно-правові принципи”.

У Франції до Конституції були внесені зміни на підставі рішення Conseil constitutionnel, який визнав частини Статуту Міжнародного кримінального суду несумісними з Конституцією. В новій статті 53² зазначається: “Французька Республіка може визнавати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах підписаного 18 липня 1998 року договору”¹.

Конституційний Суд України визнав ратифікацію Статуту Міжнародного кримінального суду несумісною зі статтею 124 Конституції України. Договір може набути чинності лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Підсумок

Випадок інкорпорації Статуту Міжнародного кримінального суду яскраво ілюструє схожість проблем, перед якими постають Конституційні системи у випадку передачі юрисдикційної влади міжнародному суду. Але, разом з тим, він свідчить, що практика вирішення цих проблем, напрацьована в кожній окремій конституційній системі, не повинна співпадати. Хоча це не означає, що всі застосовані аргументи є рівноцінними. Більш того, поглиблений розгляд застосовуваних судами обґрунтувань приводить до зовсім різної оцінки їх якості. Конституційні суди в даному випадку можуть повчитися один у одного. І потрібно відзначити, що конституційні суди спілкуються між собою на одному рівні. Деякі суди мають більший досвід, інші компенсують це творчими здібностями. Саме такі молоді конституційні суди, як український, іноді пропонують цікавий підхід, який може дати живильний імпульс судочинству досвідчених конституційних судів.

¹ Закон від 8 липня 1999 року, Journal official" — 1999. — С. 10175

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

ПРОБЛЕМИ ТВОРЕННЯ І ОБОРОНИ ФАКТИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ КОНСТИТУЦІЙ ЗА ДОБИ РЕВОЛЮЦІЙНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ (1917—1920 роки)

О.Мироненко,

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

Наприкінці лютого — початку березня 1917 року Російська імперія, у складі якої знаходилась абсолютна більшість етнічних українських земель, нарешті впала. З точки зору проблеми, що розглядається, пішли у небуття етапи російського наївного, первісного (патрімоніального), традиціоналістського (схоластичного, станового), абсолютистського (самодержавного, освіченого) і новітнього уявного (монархічного, дуалістичного, кульгаючого) квазіконституціоналізму. Україна в аспекті конституційного процесу пройшла той самий шлях, але значно збагачений у XVI—XVIII століттях власним, тільки їй притаманним, етапом “козацького конституціоналізму”, оригінальність якого полягає в найскладнішому переплетенні в умовах військового режиму рис демократизму і деспотизму, республіканізму і монархізму, парламентаризму і абсолютизму, унітаризму та унітаризму, одночасної дії фактичних (звичаєвих) і юридичних (октройованих), матеріальних (станових) і формальних (гетьманських) конституцій тощо.

Разом з Російською та Австро-Угорською імперіями у 1917 році Україна переступила поріг тривалої стадії розвитку еволюційного конституціоналізму та увірвалася в його революційний, радикально-демократичний період, вже знаний світовою теорією та практикою, оскільки він вів родовід від американської та французької революцій кінця XVIII століття і був апробований у самій Російській імперії в 1905—1907 роках. Політичні джерела як російського, так і українського революційного конституціоналізму 1917—1920 років мали своїм поживним ґрунтом “партійні конституції”, тобто програми численних політичних партій, у яких формулювалось бачення ними майбутнього державного устрою і режиму влади. Теоретичні витоки різноманітних проектів основних законів брали початок з “доктринальних конституцій”, тобто з концептуальної платформи, створеної інтелектуальними зусиллями вітчизняних правознавців, філософів, соціологів, істориків минулого. Безпосередня правова основа формулювалася на писаних юридичних конституціях чи їх проектах, або встановлювалася іншими способами у фактичних конституціях десятків державних утворень чи квазідержав, що виникали у стихії запеклої боротьби. Наголосимо, що і в “партійних”, і в “доктринальних”, і у фактичних або юридичних конституціях у різних формах і різними методами порушувались проблеми захисту основних законів. Отже, всі вони становлять чималий інтерес з точки зору еволюції вітчизняної доктрини конституційної юстиції і мають стати об’єктами наукового дослідження процесу становлення як політичного, адміністративного, так і судового чи квазісудового конституційного контролю.

Процеси еволюції вітчизняної конституційної юстиції періоду революційного конституціоналізму 1917—1920 років точилися у найскладнішому, інколи дивовижному, переплетенні найрізноманітніших, діаметрально протилежних політичних орієнтацій, у клубку кривавого протистояння, павутинні політичних компромісів, видатних досягнень і прикрих помилок різновекторних і дублюючих одна одну політичних сил, які об'єднували у своїх лавах не більше трьох—п'яти відсотків активної частини населення з числа інтелігенції та поодиноких представників селян і робітників. Абсолютна більшість мешканців України залишалась “вірними малоросами”, “неділимцями”, була політично інертною, апатичною, нерухомою масою, далекою від будь-яких політичних уподобань чи національних почуттів, але, в той же час, втягувалась у бурхливий вир суспільно-політичного життя чи то за примусом¹, з нагоди мобілізації, чи то за збігом обставин, чи то під впливом агітаторів.

Долю українського народу ціною життя мільйонів його представників вирішувала виключно “від імені народу” і “задня народу” так звана політична еліта суспільства з числа запеклих монархістів та переконаних соціалістів, “москальофілів” і русофобів, австролубів та австроненависників, “друзів німців” та їх недругів, полякофілів і “варшавофобів”, самостійників і автономістів, федералістів та унітаристів, державників і анархістів, демократів і автократів, радикалів і реформаторів, екстремістів і мирнообновленців, революціонерів і поміркованих, максималістів і мінімалістів, націоналістів та інтернаціоналістів, віруючих та атеїстів, конформістів і нонконформістів, гуманістів і мізантропів, західників і слов'янофілів, “гречкосіїв” і авантюристів, “ідейних” і пристосуванців-прагматиків тощо. Політична палітра, скажімо, Великої французької революції з її роялістами та жирондистами, фельянами та якобінцями, термідоріанцями і монтан'ярами була набагато біднішою та простішою від українського політичного спектру 1917—1920 років. І досліджувати процеси революційного конституціоналізму цього складного періоду загалом та еволюції доктрини конституційної юстиції зокрема без найретельнішого об'єктивного аналізу всіх “партійних конституцій”, різнокольорової гамми суспільно-політичного життя — справа безперспективна і, з методологічних позицій, наукової істини чи прирощення теоретичних знань не дасть.

Не можна не врахувати й те, що у попередні роки, особливо на межі XIX та XX століть, вітчизняні концепції охорони конституції, забезпечення повної відповідності їй всіх законів та інших нормативних актів не тільки досягли світового рівня, а й набагато випередили відповідну європейську та американську юридичну думку, особливо з питань спеціальної судової конституційної юстиції. Такі доктрини не могли не бути успадкованими революційним конституціоналізмом 1917—1920 років, який мав своєю органічною, концептуальною, теоретико-методологічною основою накопичені та акумульовані в суспільстві раніше і доктринально сформульовані саме у ці чотири роки нові юридичні знання, правові та державознавчі теорії. Якщо брати до уваги методологічну позицію, то розглянуті вище “партійні конституції”, політико-

¹ Примус такий був однаково жорстоким за всіх режимів. Див.: *Мироненко О.М.* Правоохоронні органи Центральної Ради (березень 1917 — квітень 1918). — Київ, 1993; *Мироненко О.М.* Каральний млин гетьманату (квітень—грудень 1918). — Київ, 1993; *Мироненко О.М.* Репресії на Україні за доби Директорії і утвердження радянської влади (1919—1920). — К., 1993.

ідеологічні засади еволюції вітчизняних вчень про конституційну юстицію доби визвольних змагань, стають рушійною силою, імпульсом для революційного конституціоналізму. Правознавча скарбниця виявляється змістовною частиною останнього, своєрідною велетенською “доктринальною конституцією”¹.

Багато в чому вона стала спорідненою з романо-германською правовою сім’єю, м’яко відмежовувалась від англо-саксонської системи права, але мала при цьому тільки їй притаманні визначальні риси, пов’язані з колективістським менталітетом, альтруїзмом, особливими духовно-етичними традиціями тощо. Є всі підстави стверджувати, що на карті “юридичної географії” Європи на межі ХІХ—ХХ століть, поряд з “материнськими” (континентальною та англо-саксонською) і “гібридними” (скандинавською, римсько-голандською та іншими), з’явилась вже досить досконала романо-слов’янська правова система, в еволюції якої українська юриспруденція, поряд з російською, відіграла вирішальну роль.

Відразу відзначимо, що доробок вітчизняної юридичної науки станом на 1917 рік виглядав досить солідно. Від укладачів-систематизаторів “Закону Руського” та “Руської Правди” до конституційних проектів М.Драгоманова, українських земців-конституціоналістів і новітніх монографій початку ХХ століття викладачів і вихованців юридичних факультетів Київського, Харківського, Новоросійського, Чернівецького, Львівського університетів він примножувався доктринами праворозуміння і державознавства, які мала світова юридична наука. У “доктринальних конституціях” вітчизняних мислителів ще до початку періоду революційного конституціоналізму знайшли концептуальне обґрунтування всі, без винятку, принципи правової держави, які визнаються й на початку третього тисячоліття. Йдеться про верховенство права, найвищу юридичну силу конституції, зверхність законів над іншими нормативними актами, народний суверенітет, непорушність абсолютних і невідчужуваність відносних прав і свобод людини, пріоритет особи над державою, відповідальність влади, незалежність суду, підлеглість норм національного права нормам права міжнародного тощо.

Продовжували працювати у 1917—1920 роках, як безпосередньо в Україні, так і за її межами, видатні правознавці, про визначний внесок яких у формування вітчизняної доктрини конституційної юстиції йшлося у попередній статті: І.Петрункевич (емігрував до Афін у 1919 році), Л.Петражицький (втік до Варшави у 1918 році), Є.Ерліх (виїхав до Відня у 1919 році), П.Новгородцев (оселився у Празі з 1920 року), Й.Покровський (помер у Москві у 1920 році від серцевого нападу під час рубання дров), В.Гессен (помер в Івано-Вознесенську в 1919 році від голоду та тифу), М.Лазаревський (розстріляний у 1921 році), М.Палієнко, Ф.Кокошкін (вбиті у Петербурзі у 1918 році за досі не з’ясованих обставин), С.Котляревський (заарештований органами ВЧК у 1919 році), В.Катков (загинув в Одесі від рук грабіжників у 1919 році), Й.Гессен (втік до Берліна у 1919 році), О.Ізгоев (перебував за ґратами з листопада 1918 року), Й.Михайловський (заарештований у Томську в березні 1920 року), Ф.Тарановський (виїхав до Белграда у 1919 році), О.Жилін, Є.Трубецької (помер у Новоросійську 1920 року

¹ У Великобританії, США, Канаді, Австралії, Ірландії, інших країнах англо-саксонського (англо-американського) права доктринальні джерела, у тому числі і конституційного права, викладені у працях Блекстона, Кока, Фокстера, Локка, Гамільтона, Медісона, Мілля, Берка, Дайсі та інших, визнаються офіційно. В основу вітчизняної правової системи покладені інші юридичні традиції, але й тут доктринальні витoki мають неабияке значення.

під час поневірянь біженців у віці 57 років), А.Шестов (Шварцман), Б.Кістяківський (помер у Катеринодарі 1920 року, перебуваючи у відраженні від ВУАН, у віці 62 роки), С.Булгаков, М.Бердяєв та інші юристи світового рівня. Дехто з них, незважаючи на війну і розруху, навіть видавав змістовні роботи¹. Завдяки цьому доктрини охорони конституції в Україні 1917—1920 років спиралися на добротну, новітню концептуальну платформу праворозуміння, теорії панування права, поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, обмеження державної влади правом, відповідності закону природному праву, справедливості, конституції, а підзаконних актів — закону, суворій ієрархічності правових норм: “конституція — закон — указ”, права людини на гідне існування, суверенітету права як надбудови над суверенітетом держави тощо. Впливали на еволюцію вчень про конституційну юстицію і думки українських правознавців, які не співпадали із сучасними європейськими зразками: про верховенство парламенту, його непов’язаність законом, про колективізм, солідарність людей як джерело держави, про “державу справедливості”, “соціалістичний конституціоналізм” тощо.

Завдяки цій групі мислителів вітчизняна теоретична платформа праворозуміння та державознавства взагалі, конституціоналізму і конституційної юстиції зокрема, маючи добротні коріння у вченнях українських кантіанців, шеллінгіанців, фіхтеанців, гегельянців, а згодом — послідовників Штейна, Аренса, Моля, Гумпловича, напередодні і в період визвольних рухів 1917—1920 років збагатилась думками про правову державу як “втілене право”, про соціальну державу в її християнсько-моральному тлумаченні, про охорону прав громадян як “консервативне завдання держави”, про взаємозв’язок моралі і права, про право як примусову справедливість, про ідею права, його раціональне джерело, “алгебраїчну формулу” для права позитивного, про соціалістичну державу, з одного боку, як сатанократію, з другого, — як “найвищу, правду”, про абсолютні та невідчужувані права і свободи людини як дарунок від Бога, благодать, духовне право, про необхідність гармонізації позитивного права з природним, що покликане удосконалювати позитивне право як моральні засади для нього.

Отже, на порозі доби революційного конституціоналізму вітчизняна доктрина конституційної юстиції характеризувалася: 1) наявністю як досконало розробленої, піонерської, у світовому вимірі, концепції заснування спеціального конституційного суду, так і відповідним чином трансформованої для Російської республіки в цілому й українських земель зокрема ідеї запровадження американської моделі конституційного контролю; 2) піднесенням найширших узагальнень світової юридичної думки, злетом вчення про правову державу; 3) глибокою систематизацією напрямів праворозуміння; 4) пильною увагою до проблем юридичної техніки; 5) стрімким розвитком порівняльного методу в правознавстві; 6) відбрунькуванням власне теорії права від філософії права, розмежуванням загальної історії та історії права, народженням власних всесвітньо відомих юридичних шкіл; 7) очевидним прагненням до християнізації пра-

¹ Див.: *Тарановский Ф.В.* Учебник энциклопедии права. — Юрьев, 1917; *Трубецкой Е.М.* Лекции по энциклопедии права. — М., 1917; *Жилин А.А.* Учебник государственного права. — СПб., 1917; *Котляревский С. А.* Война и демократия. — М., 1917; *Покровский И.А.* История римского права. — Петроград, 1918; *Алексеев Н.Н.* Общее учение о праве. — Симферополь, 1919; *Про державний лад у всяких народів.* — К., 1919; *Новгородцев П.* Об общественном идеале. — К., 1919; *Бузескул В.* Афинская демократия. — Харьков, 1920 та інші.

ворозуміння; 8) інтенсивними пошуками соціального ідеалу та шляхів його досягнення через право, юриспруденцію; 9) “засміченістю” суспільства “бур’яном” політичного цинізму, правового нігілізму, голим прагматизмом, войовничим соціологізмом, агресивним психологізмом і, навіть, неприхованим містицизмом¹.

При дослідженні історії конституційної юстиції періоду 1917—1920 років слід враховувати й те, що незважаючи на криваву руїну провідники УНР, ЗУНР і, особливо, Української держави приділяли пильну увагу як гуртуванню фахівців-юристів, так і подальшому розвитку й збагаченню української юридичної науки і підготовці кадрів правознавців-професіоналів. Уже з початку існування Центральної Ради на місці Київського юридичного постало Українське правниче товариство (офіційно відчинило двері 30 квітня 1917 року). У червні того ж року в Києві був скликаний з’їзд українських правознавців, який приділив значну увагу проблемам політичної, адміністративної, судової, квазісудової охорони фактичної та майбутньої юридичної конституції. Для підтримання зв’язків між центром і місцевими судовими органами з’їзд обрав Крайовий судовий комітет, на основі якого незабаром виникло Генеральне секретарство судових справ.

Водночас у березні 1917 року на засіданні УНТ обговорювалось питання про створення Академії наук України з відповідним правовим відділенням, була організована комісія з розробки її Статуту. Та й надалі про цю найважливішу наукову установу досить часто йшлося на сесіях УЦР, засіданнях Малої ради та уряду². Саме УНТ, при якій незабаром з’явилася Правнича секція, відразу перетворилося на неформальну, але реальну АН УНР. У жовтні 1917 року відчинив двері новий Київський юридичний інститут, організований на приватних засадах київськими професорами В.Синайським і М.Мітіліно³. Термін навчання тут був різним: рік — для отримання середньої, суто фахової, освіти; 2 роки — для здобуття такого самого диплому, але з додатком про оволодіння загальноосвітніми предметами; 4 роки — для повної, тобто вищої, юридичної освіти. Але інститут, де навчались щороку майже 600 слухачів, припинив своє існування після першого випуску “дворічників”. На таких самих засадах, майже водночас з Київським, відкрився приватний Севастопольський юридичний інститут, де навчання не переривалось протягом усього цього періоду. 5 жовтня 1917 року утво-

¹ Саме остання риса зумовила появу величезної кількості відверто неконституційних і взагалі нелегітимних, з точки зору позитивного праворозуміння, актів, які видавались і Тимчасовим урядом, і радянськими органами, і УЦР, і Українською державою, і Директорією, і ЗУНР, і численними квазідержавами, які стали наслідком “повної атомізації” України, нікому не підпорядковувались і на чолі з батьками-отаманами воювали з такими самими сусідніми “суверенними” селами. Та й більшість законів чи декретів Петрограда або Москви, Києва або Львова скоріше нагадували організаційно-технічні приписи, ніж юридичні документи.

² ЦДАВО України. — Ф. 1115. — оп. 1. — С. 16. — А. 72 зв.

³ Ще до першої світової війни В.Синайський захоплювався у своїх дослідженнях проблемами права справедливості, права юристів, “народної справедливості” тощо, які відігравали значну роль у формуванні доктрини конституційної юстиції. Див.: *Синайський В.И. История источников римского права.* — Варшава, 1911. Особистим внеском М.Мітіліно до розробки доктрини вітчизняної конституційної юстиції можна вважати його праці, присвячені вдосконаленню судочинства, — “Цивільний суд до і після реформи” (1913 рік), “Торговельне право і торговельне судочинство” (1915 рік).

рився Український народний університет (біля Гарматної школи) в Києві з правознавчим факультетом¹.

З 1 липня 1918 року законом Української держави від 17 серпня того ж року новий університет було перетворено на Київський державний Український університет на чолі спочатку з І.Ганицьким, а згодом — з Ф.Сушицьким. Деканом юридичного факультету став видатний український правознавець-економіст М.Туган-Барановський, кафедру цивільного права очолив Б.Кістяківський², церковного права — Ф.Міщенко, статистики — С.Веселовський. Такий самий університет на чолі з І.Огієнком був створений у Кам'янці-Подільському, але у зв'язку з браком викладачів — без юридичного факультету. Та незабаром він мав з'явитися на базі спеціально створеної з цією метою кафедри церковного права богословського факультету. Для майбутнього юридичного факультету резервувалося 13 штатних посад ординарних, екстраординарних професорів і доцентів. У жовтні 1918 року на базі Вищих жіночих курсів розпочав роботу новий Катеринославський університет, де правознавчий факультет очолив уже широко відомий український історик і теоретик держави і права Ф.Тарановський, а приват-доцентом був ще зовсім молодий, 24-річний, талановитий правознавець, який згодом став визнаним фахівцем у галузі соціологічної юриспруденції, теорії права, історії політичних вчень, професором Сорбонни, Г.Гурвіч. Водночас відкрився Таврійський університет у Сімферополі³, де викладали видатні українські правознавці П.Новгородцев, М.Палієнко, Л.Шестов. Кафедру проблем сучасного права та юридичний факультет у цілому очолював В.Гордон, курс міжнародного права читав колишній керівник кафедри міжнародного права Московського університету А.Байков, історію права викладав член-кореспондент Російської Академії наук, Польської Академії наук, заслужений професор (з 1908 року) Новоросійського університету, доктор російської історії І.Линниченко⁴. А професор Севастопольського юридичного інституту, широко відомий вже тоді теоретик права М.Алексеев саме у Сімферополі у 1919 році видав свою знамениту роботу “Загальне вчення про право”⁵. Завідував робітничим

¹ ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — С. 1. — А. 134—135 зв.

² У січні 1919 року цей видатний правознавець очолив юридичний факультет Київського університету. Б.Кістяківського називали “щирим українцем і не менш щирим германофілом”, який “відкрито і гаряче відстоював свій погляд на те, що монархія є єдино можливою для Росії формою політичного ладу” (Архив русской революции. — Берлин, 1924. — Т. 17—18. — С. 181).

³ Університет виник спочатку як філія Київського, і його професори обирались юридичним факультетом Університету святого Володимира. Але вже у вересні 1918 року кримчани проголосили “самостійність”. Очолив університет Р.Гельвіг — далекий від будь-якої політики вчений-природознавець, який швидко налагодив тут вільне для творчості “академічне життя”.

⁴ Протягом 1917—1920 років двічі виганявся з Новоросійського університету. Очолював створену А.Денікіним “Підготовчу комісію з національних справ”. Вступав у суперечку з Центральною Радою стосовно майбутнього України. Див.: *Линниченко И.А.* Малорусский вопрос и автономия Малороссии: Открытое письмо профессору М.С.Грушевскому. — Пг. — Одесса, 1917; *Линниченко И.А.* Малорусская культура. — Одесса, 1919.

⁵ М.М.Алексеев водночас очолював і кафедру державного права Таврійського університету, на яку був обраний і в Києві, і у Сімферополі. Навесні 1919 року він разом з Р.Гельвігом та А.Байковим спробував було шукати покровительства у французів на переговорах з адміралом Аметом. Останній наобіцяв університету “золоті гори”, але через тиждень ганебно втік з Криму під тиском більшовиків. М.Алексеев подався до Новоросійська і Ростова.

факультетом Севастопольського юридичного інституту і водночас посідав посаду професора Таврійського університету у ці буремні дні вже відомий тоді правознавець М.Паше-Озерський (1889—1962), який у працях “Про віддання до суду” (1916 рік), “Судоустрій” (1917 рік) зробив певний внесок у формування основ судової конституційної юстиції.

Українські вчені-юристи М.Василенко, Б.Кістяківський, Є.Спекторський, М.Туган-Барановський, які погоджувались бачити Україну як “малу вітчизну” у складі “великої вітчизни”, а коли остання стала більшовицькою, підтримали режим П.Скоропадського, у липні—вересні 1918 року напружено працювали у складі Комісії з питань заснування Української академії наук (УАН, голова В.Вернадський). 14 листопада 1918 року УАН постала на вітчизняній науковій арені. З 12 академіків-фундаторів троє були професійними юристами (В.Косинський, М.Туган-Барановський і Ф.Тарановський), ще троє безпосередньо займалися правознавчими дослідженнями (Д.Багалій, А.Кримський, О.Левицький). Відділення юридичних наук уже тоді планувалось організувати з 9 академіків за фахом: філософія права, порівняльна історія права, історія західноруського та українського права, слов’янське законодавство, українське звичаєве право, державне, адміністративне та міжнародне право, церковне право, кримінологія, цивільне право та цивільна політика. До складу правління з юристів увійшов у грудні 1918 року Ф.Тарановський.

Правознавці УАН з перших днів її існування зосередились на далеких від будь-якої політики фундаментальних дослідженнях, на “чистій науці”, переважно на історико-теоретичних правових проблемах. Це, безумовно, сприяло не тільки накопиченню знань у сфері історичних, менталітетних традицій захисту фактичних і юридичних конституцій, а й створювало концептуальну платформу для подальшого розвитку ідей новітнього конституціоналізму та доктрин конституційної юстиції. Комісію для вивчення звичаєвого права (грудень 1918 року) очолив О.Левицький, історії західноруського та українського права (січень 1919 року) — Ф.Тарановський, Правничо-термінологічну комісію (лютий 1919 року) — той же О.Левицький. Протягом 1919—1920 років академіками були обрані відомі українські правознавці Б.Кістяківський та М.Василенко, а також завідувач кафедри церковного права юридичного факультету Київського українського державного університету Ф.Мищенко. Але Б.Кістяківський, як і М.Туган-Барановський, на жаль, пішли з життя ще до кінця періоду, що розглядається. Змушений був покинути батьківщину у цей час і Ф.Тарановський.

Що ж стосується “старих” університетських юридичних факультетів, то попри всі незгоди воєнного часу “перерви” у розвитку правової науки й освіти не було¹. Але, керуючись чинним і у 1917—1918 роках університетським статутом 1884 року², Київський, Харківський, Новоросійський університети, у тому числі й їх юридичні факультети, певною мірою стали зосередженням реакційної професури роялістського спрямування, яка (звичайно, не у повному складі) перебувала у тенетах уявного монархічного квазіконституціоналізму, а то й свято дотримувалась гасел СРН, ігнорува-

¹ У 1918—1919 навчальному році юридичний факультет Новоросійського університету навіть збільшив прийом студентів до 500 чоловік.

² Попечитель Київського учбового округу М.Василенко листом від 1 серпня 1917 року надав Університету святого Володимира колишню автономію.

ла викладання українською мовою, перевантажувала навчальний курс другорядними предметами тощо. 26 липня 1917 року Рада Університету святого Володимира виступила з протестом “проти насильницької українізації Півдня Росії”¹. Найодіозніші особи з числа правознавців очолювали не тільки юридичні кафедри та факультети, а й університети².

Але названі вище професори-юристи, чимало інших викладачів з різних предметів сподівалися на радикальні зміни у житті. Так, 10 грудня 1917 року Рада професорів Новоросійського університету ухвалила на своїх зборах звернення про підтримку Української Центральної Ради у Києві. Та 23 серпня 1919 року та ж сама Рада обрала почесним доктором наук А.Денікіна, а незабаром багато з її членів увійшли до радянської Ради комісарів вузів і очолювали губнаросвіту. Така ж суперечлива картина спостерігалась і в інших університетах.

У Києві навіть у цей складний здобув період ступінь магістра і звання доцента кафедри цивільного права і процесу та опублікував змістовну роботу “Право на існування” (1920) відомий цивіліст В.Бошко (1885—1949). Надзвичайно плідно працювала тут у ці тяжкі роки О.Гальперіна-Гінзбург (1886—1922) — “робітниця наукового правознавства” (вислів Б.Міркина-Гецевича), письменниця, що здобула юридичну освіту в Парижі. Її ім’я було забуто і майже не згадувалось за радянських часів. А між тим змістовні наукові статті, а потім і книги О.Гальперіно-Гінзбург збагачували концептуальну скарбницю вітчизняної конституційної юстиції. Вони присвячувались “демократичному правознавству”, європейському конституціоналізму, проблемам обмеження держави правом, надання народній демократії “стабільності міжнародного права”, “правової свідомості держави”, “забезпеченості правом усіх положень демократії”, правовим проблемам війни, правовим аспектам російської революції тощо. О.Гальперіна-Гінзбург друкувала такі роботи з 1909 року, тобто з 23-річного віку³. Видавала вона змістовні праці у Києві в нелегких 1918—1919 роках без використання будь-яких архівних матеріалів і за повної відсутності найновішої європейської літератури⁴. Свій внесок у зміцнення авторитету суду в контролі над актами держави робив професор кафедри цивільного права і судочинства, декан юридичного факультету Київського університету у 1919 році В.Карпека (Карпеко, 1880—1941).

Названий вище правознавець Б.Міркин-Гецевич (Борис Мірський) аналогічні проблеми (разом з правовими питаннями Брестського миру) досліджував у підготовлених у 1918 році брошурах “Визвольні війни і французька революція”, “Зовнішня політика

¹ Университетские известия. — 1917. — № 11—12. — С. 1—7.

² Провідником Університету святого Володимира за доби Центральної ради, наприклад, залишався професор поліцейського права М.Цитович, який відрізнявся виключним ретроградством і палкою прихильністю до самодержавства. Лише 23 березня 1918 року Рада університету перебрала ректором Є.Спекторського — ординарного професора юридичного факультету, доктора цивільного права. Тому згодом не було проблеми “поділитись” аудиторіями, бібліотеками тощо з Українським державним університетом. Обидва університети мали не залежні одна від одної ради професорів, викладацький склад тощо. У разі виникнення спорів між ними їх вирішувала спеціальна погоджувальна комісія.

³ Першою книгою автора стала робота “Світова війна і доля міжнародного права”, видана у 1915 році

⁴ Див.: Гальперіна-Гінзбург Е.А. Мир русской революции и мир Вильсона. Гарантии прочного мира. — Киев, 1919.

революції та республіка”, статтях, надрукованих у київській газеті “Наш путь”, яку він редагував, та журналі “Право и жизнь”. Безпосереднє відношення до концептуального наповнення доктрини конституційної юстиції цього періоду мали П.Богаєвський, який у 1917—1918 роках працював пліч-о-пліч з О.Ейхельманом, а також відомий по викладацькій роботі на кафедрі державного права Пермського, Петербурзького і Томського університетів професор О.Горовцев (1878—1933). У 1920 році він блискуче читав лекції з курсу міжнародного права на правовому відділенні Київського інституту народного господарства. Його внесок у правознавчу теорію — роботи “Нові думки про народне представництво” (1919), “Про вирівнювання опосередкованих податків” (1920), “Курс міждержавного (міжнародного) права. Вступ та загальна частина” (1920) та ін. Вже одні назви цих праць свідчать про надзвичайно широкий спектр наукових пошуків О.Горовцева. Особливий інтерес у контексті формування доктрини конституційної юстиції викликає акцентування вченого на необхідності “самообмеження держави у здійсненні нею свободи, повновладдя та самодовлеємості”, на заміні у визначенні сутності права поняття “сукупність норм” на “категорію норм” з тим, щоб виокремити розуміння видів права стосовно “роду права і правових норм взагалі”, на поділ права на міждержавне (міжнародне) та міжіндивідуальне (цивільне) тощо. На жаль, назаважди, мабуть, загублено переданий у 1919 році О.Горовцевим до друку рукопис книги “Взаємність у праві. Про матеріалістичний ідеалізм”. Слід відзначити і певний внесок у поширення правових знань взагалі і збагачення вітчизняної скарбниці конституціоналізму зокрема з боку відомих вже тоді фахівців Київського юридичного інституту (В.Бошко, О.Бутовський, М.Василенко, К.Воблий, Я.Гольденвейзер, Є.Кельман¹, Б.Кістяківський, П.Кованько², А.Кристер³, В.Мазор, М.Мітіліно, Ф.Міщенко, В.Науменко, Р.Орженцький, М.Паше-Озерський, В.Синайський, Є.Спекторський, П.Смирнов, М.Товстоліс, О.Щербак та інші).

Відновили плідну діяльність цього періоду у рідному Харкові фахівець з адміністративного права, професор О.Євтихiev (1879—1935), майбутній академік ВУАН, згаданий вище В.Гордон (1871—1926), відомий спеціаліст з міжнародного права В.Ястржембський (1866—?), видатний судовий медик і криміналіст М.Бокаріус (1869—1931), визнані фахівці з цивільного та кримінального права і процесу В.Сливицький, О.Кисельов, В.Левицький, Б.Попов, А.Ратнер, С.Сабінін, В.Серебровський, В.Трахтеров⁴, М.Гродзинський, С.Вільнянський та інші. Всі вони працювали на юридичному факультеті Харківського університету, а з 1 вересня 1920 року викладали на правовому відділенні Інституту народного господарства. Звернемо увагу: першим ректором цього інституту став спеціаліст з фінансового права П.Фомін, проректо-

¹ Цей молодий правознавець родом з Одеси до революції дуже активно підтримував доктрини “живого права” Є.Ерліха і присвятив їм досить цікаву для збагачення вітчизняної теорії конституційної юстиції працю “Проблеми вільного права” (1915 рік). Водночас з викладанням у Київському юридичному інституті у 1917—1920 роках він читав лекції з курсів правознавства у Комерційному інституті, що незабаром був реформований в Інститут народного господарства.

² Відомий фахівець у галузі торговельного і фінансового права, який навіть за скрутних умов зміг у 1919 році видати роботу “Фінансові проблеми землеволодіння російських міст”.

³ Слід відзначити працю цього вченого, видану теж у буремному 1917 році, — “Завдання вивчення історії римського права”.

⁴ Вже у 1920 році, незважаючи на величезні об’єктивні труднощі, він зміг видати змістовну монографію “Кримінальна відповідальність психічно неповноцінних”.

ром — випускник юридичного факультету 1916 року, магістр з історії та догми римського права В. Корецький, а правове відділення очолив цивіліст, приват-доцент В.Сливицький.

Всі названі харківські фахівці, особливо з процесуального права, збагачували концептуальну скарбницю вітчизняної конституційної юстиції, хоча цей термін у їх роботах тоді ще не вживався. Але безпосередній внесок до теоретичних засад цієї галузі правознавства, природно, здійснювався спеціалістами з державного, міжнародного, адміністративного права, істориками та теоретиками правознавства. Їх у Харкові і в період революційного конституціоналізму представляли колишні університетські професори. Продовжував тут плідну діяльність у пошуках шляхів творення конституційної, правової держави М.Палієнко, про якого йшлося у попередній статті. Став приват-доцентом щойно народженого правового відділення Інституту народного господарства О.Алексєєв, вже відомий своїми працями, які можна вважати важливою складовою вітчизняної доктрини конституційної юстиції¹. Незважаючи на те, що вчений не визнавав стрижневої основи, яка визначала сутність судової конституційної юстиції, тобто поділ влади, навіть у рамках єдності останньої він доводив необхідність суворого дотримання кожним державним органом положень конституції та інших законів. Всі правостановлюючі інституції, на його погляд, пов'язані правом, принципом його верховенства. Це стосується не тільки виконавчих і судових структур, які, залишаючись самостійними у сфері своєї компетенції, діють виключно в межах конституції, а й законодавчого органу, що перебуває на верхівці єдиної державної влади. Серед нової генерації харківських фахівців з адміністративного права вже у цей період відзначилися В.Кобалевський, сходознавець А.Гюнтер, історик В.Корецький, спеціалісти з іноземного права Б.Попов, С.Сабінін та інші.

Щодо Півдня України, то лише завдяки Лютневій революції зміг повернутися до Новоросійського університету вигнаний звідти ще у 1907 році доктор цивільного права Є.Васьковський (1866—1942), і не тільки повернутися, а й очолити юридичний факультет та перевидати тут у 1917 році написаний ним популярний підручник з цивільного права. Робили свій посильний внесок у теоретичну скарбницю конституційної юстиції протягом 1917—1920 років на юридичному факультеті і колишній декан факультету, ординарний професор П.Казанський (1866—1947)², відомий фахівець у галузі судочинства В.Палаузов (1851—1920), професор фінансового права, знаменитий позитивіст В.Катков (1867—1919), ординарний професор кафедри римського права К.Смирнов (1864—після 1920), приват-доцент кафедри фінансового права Г.Тіктін (1880—1945), неодноразово заарештовуваний вже білогвардійським режимом соціал-демократ, фахівець з основ судоустрою І.Хмельницький (1861—

¹ Див.: Алексєєв А.А. К учению о парламентаризме. — СПб., 1908: Алексєєв А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение. — Харьков. 1910.

² Внесок П.Казанського у формування доктрини конституційної юстиції полягає в тому, що у ці буремні роки він активно керував юридичним семінаром “Велика війна і право”, очолював Одеське товариство правознавства, Товариство державних знань при Інституті народної освіти, працював над історією юридичного факультету університету. Саме у 1918 році він був відзначений званням заслуженого ординарного професора.

³ Див.: Хмельницький І.А. Судебная реформа и ее деятели. — Одесса. 1915; Хмельницький І.А. О наших мировых судьях // Одесские новости. — 1917. — 2 апреля.

1941)³, а також згадувані вище П.Богаєвський, Б.Міркін-Гецевич та інші. Природно, найвагоміший внесок у формування вітчизняної доктрини конституційної юстиції у 1917—1920 роках вносили одеські фахівці з галузей державного та поліцейського права. Йдеться, зокрема, про автора досить цікавих робіт у досліджуваному аспекті “Нариси з історії політичних ідей в Англії: XV—XVII століття” (1913), “До характеристики історичної школи юристів” (1914), “Англійська палата громад за Тюдорів і Стюартів” (1915), “Вступ до аналізу держави і законів” (1916) К.Кузнецова — ординарного професора кафедри енциклопедії та філософії права. У названих роботах вчений детально виклав історію становлення англійської системи політичного конституційного контролю, а в період революційного конституціоналізму зосередився на загальних питаннях історії та теорії права¹. Значну увагу проблемам адміністративної юстиції приділяв на лекціях і семінарах О.Мулюкін (1873—після 1922). Деякий час очолював юридичний факультет університету (1917—1919)—до від’їзду за кордон—один з провідних вітчизняних теоретиків правової держави і народного суверенітету В.Ренненкампф (1862—1925). У дні повалення самодержавства на посаду ординарного професора був обраний Е.Немировський (1874—після 1929). У 1920 році цей відомий фахівець з кримінального права та судочинства (у 1917 році він видав в Одесі фундаментальну працю “Основні начала кримінального права”) став деканом юридичного факультету університету, на якому навчалося вже близько 1000 студентів. Аж до 1919 року продовжували виходити “Записки Новоросійського університету”.

На період 1917—1920 років припадає чергова хвиля розквіту досліджень з історії українського права, що значно стимулювало бурхливі державотворчі процеси і збагачувало концептуальний доробок конституційної юстиції. Ними займалися як ветерани (О.Левицький, В.Бузескул, М.Довнар-Запольський, М.Василенко, О.(Й.) Малиновський, Г.Демченко, М.Максимейко та інші), так і нова генерація істориків-правознавців. У Києві цю справу продовжували А.Яковлів (1872—1955), О.Грушевський (1877—1943), Р.Лашенко (1878—1929), в Одесі—М.Слабченко (1882—1952), О.Шпаков (1868—1927), у Львові—М.Чубатий (1889—1975), у Харкові—В.Корецький (1890—1984), який, окрім зазначеного вище, вже у 1920 році став професором і заступником декана правового факультету Інституту народного господарства.

Зусилля для запровадження у свідомість народу нового типу праворозуміння і державознавства, нового різновиду конституціоналізму—радянського конституціоналізму, на якому базувались радянські юридичні концепції 1917—1920 років, у тому числі й нові підходи до охорони конституції,—докладались більшовицькими лідерами. “Пролетарське право”, або “червоне право”, на відміну від “буржуазного права”, мало своєю світоглядною основою марксизм-ленінізм. Не можна не брати до уваги, що і Маркс, і Ленін були професійними юристами, і їхніми “доктринальними конституціями”, викладеними у багатьох працях, поглядами на сутність держави і права, перспективи розвитку та відмирання цих найважливіших суспільно-політичних інсти-

¹ Кузнецов К.А. История философии права. Античная Греция. 1: от Гомера до Сократа. — Одесса, 1917; Кузнецов К.А. Основные моменты в истории древнегреческой философии права. — Одесса, 1918; Кузнецов К.А. Теория права. В 2-х ч. — Одесса, 1918—1919.

туцій, керувались могутні політичні сили¹. Сприймалися вони у той період і в Україні: спочатку тисячами, потім — сотнями тисяч, а на початок 20-х років — мільйонами її мешканців. Тобто ця правова і державницька ідеологія вийшла переможцем з-поміж десятків інших, що конкурували у 1917—1920 роках, свою частку у її збагачення внесли українські правознавці, а тому марксистсько-ленінське праворозуміння, як і інші його види і типи, аж ніяк не може випадати при дослідженні історії держави і права України взагалі та еволюції вітчизняної доктрини конституційної юстиції зокрема.

За станом на 1917 рік класичний марксизм уже був “розбавлений” вченнями Е.Бернштейна, К.Каутського та інших соціал-демократів, але ще не викривлявся сталінізмом, троцькізмом, маоїзмом, тобто різновидами тоталітарних, авторитарних, ультралівацьких, авантюристичних доктрин, які з’явилися дещо пізніше. Українські більшовики керувалися вченнями К.Маркса, Ф.Енгельса, В.Леніна про державу і право у більш-менш “чистому вигляді”, викладеними основоположниками у працях, які вже давно поширювалися в Україні і були популярними серед лівого крила політичного спектру: “Маніфест Комуністичної партії”, “Святе сімейство”, “Німецька ідеологія”, “До критики гегелівської філософії права”, “Жебрацтво філософії”, “Капітал”, “Класова боротьба у Франції”, “Вісімнадцяте брюмера Луї Бонапарта”, “Анти-Дюринг”, “Походження сім’ї, приватної власності і держави”, “Гонителі земства і анібали лібералізму”, “Що робити?”, “Крок вперед, два кроки назад”, “Імперіалізм як вища стадія капіталізму”, “Держава і революція”, “Марксизм і національне питання”, “Пролетарська революція і ренегат Каутський”, “Про диктатуру пролетаріату”, “Дитяча хвороба “лівизни” у комунізмі” тощо.

¹ На цьому треба акцентувати увагу тому, що більшість сучасних дослідників періоду державотворення 1917—1920 років, знаходячись у жорстких тенетах ідеології антикомунізму, викривляють істину у прагненні довести, що марксизм не є теорією, і навіть всіляко принижують та ображають фундаторів цього напрямку політичної думки як людей і правознавців-фахівців. Немає сенсу вступати з ними у дебати з цього приводу, оскільки наукову дискусію доцільно вести лише з дійсними науковцями, а не з політиками — творцями нових символів віри чи їх обслуговуючим персоналом. Підкреслимо лише, що геніальний юрист-теоретик може бути нікчемним адвокатом, найобдарованіший юрист-політик — мізерним суддею і навпаки.

**МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

(СІЧЕНЬ – КВІТЕНЬ 2002 РОКУ)

- 31 січня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України В.Скоморохи з делегацією Парламентської Асамблеї ОБСЄ
- 11 лютого** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України В.Скоморохи з представниками компанії “Менеджмент Системз Інтернешнл” (Агенство США з міжнародного розвитку)
- 18 березня** відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України В.Скоморохи з Головою Місії ОБСЄ зі спостереження за виборами в Україні М.Вайгантом
- 20 березня** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України П.Євграфова з керівником відділу країн Центральної та Південно-Східної Європи Фонду Г.Зайделя К.Фізінгером
- 29 березня** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України П.Євграфова з Президентом Міжнародного республіканського інституту США Дж.Фолсомом
- 10 квітня** відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України П.Євграфова з Державним секретарем Державного міністерства внутрішніх справ Баварії Г.Регенсбургом
- 18—19 квітня** відбувся 7-й українсько-німецький колоквиум “Основні соціальні права людини і громадянина та державні гарантії їх реалізації” за участю суддів Конституційного Суду України та Федерального Конституційного Су-

24—29 квітня

ду Німеччини, організований спільно з Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва (м. Київ)

Голова Конституційного Суду України В.Скомороха брав участь в урочистих заходах, присвячених 40-річчю Конституційного Суду Турецької Республіки (м. Анталья, Турецька Республіка)

Над випуском працювали:

Галина Сурначова
Олена Пазенко
Любов Лавриненко
Луїза Ляшко
Вікторія Зарецька
Максим Васильєв
Михайло Черненко

Здано до складання 20.05.2002. Підписано до друку 17.06.2002
Формат 70x100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Обл.-вид. арк. 8,6. Умовн. друк. арк. 10,1. Наклад 1300 прим.
Віддруковано у ЗАТ 'Віпол', ДК № 15. 03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60