

# ВІСНИК

## КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне  
періодичне видання

**Виходить шість разів на рік**

**Засноване**  
19 лютого 1997 року

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

**Засновник:**  
Конституційний Суд України

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

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

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

**Редакційна рада:**

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

Відповідальний секретар —  
**Г. Сурначова**

Тел. 238-11-54  
238-11-55

# 3'2003

© Конституційний Суд України, 2003





## У НОМЕРІ

<b>У Конституційному Суді України</b>	
Призначення . . . . .	2

## АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

<b>Рішення Конституційного Суду України</b>	
у справі за конституційним поданням Антимонопольного комітету України про офіційне тлумачення поняття «організація розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток», яке вживається в абзаці другому частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» (справа про організацію розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток) . . . . .	6

<b>Рішення Конституційного Суду України</b>	
у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» (справа про мораторій на примусову реалізацію майна) . . . . .	11

<b>Рішення Конституційного Суду України</b>	
у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) . . . . .	16

<b>Рішення Конституційного Суду України</b>	
у справі за конституційним зверненням громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційним поданням 49 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування) . . . . .	23

<b>Окрема думка судді Конституційного Суду України</b>	
<b>Савенка М.Д.</b>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційним поданням 49 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування) . . . . .	28

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України стосовно тяжкості злочину (справа про врахування тяжкості злочину при застосуванні запобіжного заходу) . . . . . 32

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

**М. Селівон.** Гармонізація положень національного законодавства з нормами міжнародного права та їх застосування в практиці Конституційного Суду України . . . . . 36

**В. Скомороха.** Проблеми понятійного апарату в дослідженні питань теорії і практики конституційної юрисдикції . . . . . 52

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

**В. Шаповал.** Форма держави в конституційному праві . . . . . 65

**З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ**

**О. Мироненко.** Світова конституційна юстиція у міжвоєнний період. Європа: квазісудовий і політичний контроль . . . . . 81

---

---

**АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

---

---

***ІМЕНЕМ УКРАЇНИ***

**РІШЕННЯ**

**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням  
Антимонопольного комітету України  
про офіційне тлумачення поняття  
«організація розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів  
і карток», яке вживається в абзаці другому частини третьої статті 15  
Закону України «Про поштовий зв'язок»  
(справа про організацію розповсюдження поштових марок,  
маркованих конвертів і карток)**

м. Київ  
28 травня 2003 року  
№ 10-рп/2003

Справа № 1-16/2003

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

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Кравченка Юрія Григоровича – державного уповноваженого Антимонопольного комітету України, представника Верховної Ради України Константа Олександра Володимировича – головного наукового консультанта Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України, Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України, представника Кабінету Міністрів України Павліковської Лади Анатоліївни – заступника Державного секретаря Міністерства юстиції України, а також залучених до участі у розгляді справи: Костриби Надії Петрівни – начальника Управління правового забезпечення та реформування власності Державного комітету зв'язку та інформатизації України, Мухіна Василя

Георгійовича – генерального директора Українського державного підприємства поштового зв'язку «Укрпошта», Поштаря Петра Сафронівича – начальника юридичного відділу відкритого акціонерного товариства «Агентство Союздрук» (м. Київ), Тринчука Степана Миколайовича – голови спостережної ради, заступника голови правління з правових та кадрових питань відкритого акціонерного товариства «Торгпреса» (м. Львів), Копиленка Якова Михайловича і Малова Віталія Юрійовича – заступників директора приватного підприємства «Європа-Принт» (м. Дніпропетровськ), Аронова Леоніда Ілліча – комерційного директора товариства з обмеженою відповідальністю «Торгпреса» (м. Тернопіль), Корзуна Володимира Анатолійовича – юрисконсульта товариства з обмеженою відповідальністю «Укрпреса» (м. Київ),

розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення поняття «організація розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток», яке вживається в абзаці другому частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» від 4 жовтня 2001 року № 2759-III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 6, ст. 39).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Антимонопольного комітету України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації поняття «організація розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток», яке вживається в абзаці другому частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок».

Заслухавши суддю-доповідача Костицького М.В., пояснення Кравченка Ю.Г., Константою О.В., Носова В.В., Павліковської Л.А., Костриби Н.П., Мухіна В.Г., Поштаря П.С., Тринчука С.М., Малова В.Ю., Аронова Л.І., Корзуна В.А. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

#### **у с т а н о в и в :**

**1.** У конституційному поданні до Конституційного Суду України Антимонопольний комітет України порушує питання про офіційне тлумачення поняття «організація розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток», яке вживається в абзаці другому (за поданням – у першому) частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок», а також просить дати відповідь на питання, чи поширюються виключні права національного оператора на організацію розповсюдження конвертів чистих і художніх (без марок).

Практичну необхідність в офіційному роз'ясненні суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує тим, що Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта» (далі – «Укрпошта»), з одного боку, та Антимонопольний комітет України і суб'єкти господарювання, з другого, по-різному розуміють зміст зазначеного поняття. Як вважає Антимонопольний комітет України, це призводить до порушення права суб'єктів господарювання, які не входять до складу «Укрпошти», на підприємницьку діяльність та до обмеження права споживачів на придбання поштових марок, маркованих конвертів і карток.

Антимонопольний комітет України наголошує на тому, що від суб'єктів господарювання (колишніх підприємств «Союздруку») надійшли скарги з приводу того, що «Укрпошта» заборонила їм продаж поштових марок, маркованих конвертів, карток, конвертів чистих і художніх (без марок), який вони здійснювали відповідно до підпункту 6.4 Положення про поштові марки, блоки, марковані конверти і картки, затвердженого наказом Міністерства зв'язку України від 16 грудня 1996 року № 262. Як зазначається у конституційному поданні, свою заборону «Укрпошта» обґрунтовує тим, що в абзаці другому частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» виключне право на видання, введення в обіг та організацію розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток, а також виведення їх з обігу встановлено для національного оператора. На підставі цього положення «Укрпошта» стверджує, що, оскільки виконання функцій національного оператора відповідним розпоряд-

женням Кабінету Міністрів України покладено на «Укрпошту», то саме їй належить виключне право продажу зазначеної продукції.

2. Голова Верховної Ради України у листі до Конституційного Суду України підкреслює, що в контексті абзацу другого частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» процес організації розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток включає в себе не лише будь-які дії національного оператора, що пов'язані зі створенням умов та безпосереднім розповсюдженням зазначеної продукції, але й її реалізацію іншими юридичними та фізичними особами шляхом укладання з ними цивільно-правових угод.

У поясненні Глави Адміністрації Президента України, наданому за дорученням Президента України, йдеться про те, що Закон України «Про поштовий зв'язок» та Закон України «Про зв'язок», які є базовими щодо регулювання відносин у сфері надання послуг зв'язку (зокрема поштового), не містять прямої заборони стосовно розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток будь-якими суб'єктами господарювання і не визначають виключного права національного оператора (операторів) поштового зв'язку на цю діяльність. Закон України «Про поштовий зв'язок» надає національному операторові виключне право лише на організацію такого розповсюдження.

Прем'єр-міністр України на запит Конституційного Суду України повідомляє, що виключне право національного оператора на видання, введення в обіг та організацію розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток, а також виведення їх з обігу, встановлене абзацом другим частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок», «не можна розглядати як обмеження прав інших суб'єктів господарювання на підприємницьку діяльність, оскільки, делегуючи такі повноваження національному операторові, держава мала на меті забезпечити виконання завдань соціальної держави, створення гідних умов для життя людини, забезпечення захисту її соціально-економічних прав, а якість та вартість послуг зв'язку можуть істотно впливати на життєвий рівень, права і свободи громадян».

Державний комітет зв'язку та інформатизації України пояснює, що процес організації розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток безпосередньо включає їх продаж через торговельну мережу, а також інші дії та заходи, прямо передбачені законодавством та не заборонені ним. Зокрема, це може бути залучення інших суб'єктів підприємницької діяльності до розповсюдження зазначеної продукції шляхом укладання з ними відповідних цивільно-правових угод, що передбачено статтею 10 Закону України «Про видавничу справу» і відповідає положенням Цивільного кодексу Української РСР, законів України «Про підприємства в Україні» та «Про підприємство». Виключне право національного оператора на організацію розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток не обмежує можливості споживачів щодо придбання зазначеної продукції, оскільки «Укрпошта» як національний оператор має розгалужену структуру відділень в усіх регіонах України. У разі недостатньої кількості відокремлених виробничих підрозділів, які займаються реалізацією цієї продукції, «Укрпошта» може самостійно укладати з юридичними особами цивільно-правові угоди. Надавши таке право національному оператору, держава мала на меті шляхом встановлення державних тарифів на універсальні послуги зв'язку забезпечити соціальний захист населення.

У відповіді на запит Конституційного Суду України «Укрпошта» підкреслює, що під виключним правом на організацію розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток треба розуміти самостійну організацію національним оператором ринку поштових марок, маркованих конвертів і карток, що охоплює їх реалізацію не тільки через мережу об'єктів поштового зв'язку, а й шляхом укладання цивільно-правових угод з іншими юридичними та фізичними особами.

Водночас «Укрпошта» зазначає, що згідно зі статтею 1 Закону України «Про поштовий зв'язок» поштова марка – це засіб оплати послуг поштового зв'язку, які надаються національним оператором, а не майно, яке є предметом цивільних договорів купівлі-продажу. Придбання поштових марок не надає користувачам поштових послуг права власності на певне майно, а тільки можливість скористатися послугами національного оператора. Правилами надання послуг поштового зв'язку (затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 року № 1155) передбачено, що універсальні послуги поштового зв'язку оплачуються за тарифами, встановлени-



ми уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі зв'язку. А це робить економічно недоцільною реалізацію марок та маркованої продукції через посередників, оскільки останні не мають права встановлювати на них торгіву націнку.

**3.** У процесі розгляду справи на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України представники сторін, інші учасники конституційного провадження підтримали позиції органів державної влади, які вони представляли.

Представники суб'єктів господарювання, скарги яких стали підставою для конституційного подання Антимонопольного комітету України, підкреслили, що законодавець цілком свідомо надав виключне право національному оператору не на продаж поштових марок, маркованих конвертів і карток, а на організацію їх розповсюдження, тобто створення ним роздрібною мережі у масштабах держави для якнайповнішого задоволення потреб споживачів у такій продукції. Право розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток стосується не тільки «Укрпошти», а й інших суб'єктів господарювання, які спроможні забезпечити їх реалізацію на умовах, визначених договорами з «Укрпоштою». Вони також заявили, що продаж такої продукції виключно відділеннями «Укрпошти» створює незручності для населення, звужує можливості її придбання.

**4.** Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, виходить з такого.

Пункт 5 частини першої статті 92 Конституції України встановлює, що засади організації та експлуатації систем зв'язку визначаються виключно законами України. Такими законами є Закон України «Про зв'язок», Закон України «Про поштовий зв'язок», які визначають правові, соціально-економічні та організаційні основи діяльності у галузі зв'язку і у сфері надання послуг поштового зв'язку.

Закон України «Про поштовий зв'язок» покладає обов'язок забезпечення надання універсальних послуг поштового зв'язку на всій території України на національного оператора, який згідно із цим Законом має виключні права на провадження певних видів діяльності у цій сфері.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 року № 10 виконання функцій національного оператора поштового зв'язку покладено на Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта». Тому «Укрпошта» відповідно до абзацу другого частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок» набула виключне право на «видання, введення в обіг та організацію розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток, а також виведення їх з обігу».

Закон України «Про поштовий зв'язок» не розкриває змісту поняття «організація розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток», офіційне тлумачення якого просить надати суб'єкт права на конституційне подання. Не з'ясовує він і змісту поняття «розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток».

У той же час законодавець, розкривши у статті 1 цього Закону зміст понять «послуги поштового зв'язку» та «універсальні послуги поштового зв'язку», не відніс до них ні організацію розповсюдження, ні розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток. Але якщо виходити з того, що згідно з частиною першою статті 21 Закону України «Про поштовий зв'язок» «поштові марки (в тому числі надруковані на поштових конвертах і поштових картках) є засобом оплати послуг поштового зв'язку з пересилання письмової кореспонденції, що надаються національним оператором», то розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток є невід'ємною умовою надання споживачам таких послуг.

Основними засадами діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку на підставі статті 3 Закону України «Про поштовий зв'язок» є, зокрема, захист інтересів користувачів, забезпечення надання послуг поштового зв'язку встановленого рівня якості, доступність до ринку послуг поштового зв'язку.

Споживач згідно з частиною другою статті 19 Закону України «Про захист прав споживачів» має право на вільний вибір товарів і послуг у зручний для нього час з урахуванням режиму роботи продавця (виконавця), а держава відповідно до статті 4 цього Закону забезпечує громадянам як споживачам захист їх прав, надає можливість вільного вибору товарів (робіт, послуг).

Конституційний Суд України вважає, що законодавець, поряд із встановленням ви-

ключного права національного оператора на видання, введення в обіг, а також виведення з обігу поштових марок, маркованих конвертів і карток, передбачив його виключне право на організацію їх розповсюдження, а не на розповсюдження саме тому, що розповсюдження виключно національним оператором поштового зв'язку поштових марок, маркованих конвертів і карток обмежує можливості їх придбання фізичними та юридичними особами, оскільки суттєво зменшує кількість продавців цієї продукції і тим самим ускладнює доступ до послуг поштового зв'язку.

Організація розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток, на думку Конституційного Суду України, включає в себе дії національного оператора поштового зв'язку, пов'язані зі створенням умов для розповсюдження зазначеної продукції та її реалізацією споживачам. Маючи за законом виключне право на організацію розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток, національний оператор поштового зв'язку має право також на їх розповсюдження, оскільки воно пов'язане з реалізацією ним власних послуг поштового зв'язку.

Водночас, оскільки розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток безпосередньо не належить до послуг поштового зв'язку, які згідно з частиною першою статті 13 Закону України «Про поштовий зв'язок» надають оператори відповідно до законодавства України, то його можуть здійснювати інші юридичні та фізичні особи, які мають для цього певні умови і які уклали договори з національним оператором поштового зв'язку.

Розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток не тільки національним оператором поштового зв'язку через мережу своїх підрозділів, але й іншими юридичними (насамперед колишніми підприємствами «Союздрук») і фізичними особами значно розширює можливості придбання споживачами маркованої поштової продукції та отримання послуг поштового зв'язку.

Конституційний Суд України також зазначає, що із системного аналізу Закону України «Про поштовий зв'язок» випливає – організація розповсюдження конвертів чистих та художніх (без марок) не належить до виключного права національного оператора поштового зв'язку.

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 93, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в :**

**1.** Поняття «організація розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток», яке вживається в абзаці другому частини третьої статті 15 Закону України «Про поштовий зв'язок», в аспекті конституційного подання треба розуміти як сукупність заходів, здійснюваних національним оператором поштового зв'язку щодо забезпечення користувачів послуг поштового зв'язку та інших споживачів поштовими марками, маркованими конвертами і картками, які передбачають, зокрема, визначення порядку розповсюдження цієї продукції, а також її реалізацію як національним оператором поштового зв'язку безпосередньо, так й іншими юридичними і фізичними особами на договірній основі відповідно до законодавства України.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про введення мораторію  
на примусову реалізацію майна»  
(справа про мораторій на примусову реалізацію майна)**

м. Київ  
10 червня 2003 року  
№ 11-рп/2003

Справа № 1-11/2003

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

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

за участю Свінціцького Анатолія Володимировича – уповноваженого за дорученням суб'єкта права на конституційне подання; Матвеева Володимира Йосиповича – представника Верховної Ради України, народного депутата України, заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій; Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; залучених до участі у розгляді справи представників: Президента України – Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України, Мельника Олега Володимировича – Керівника Департаменту інституційної політики Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України; Кабінету Міністрів України – Павліковської Лади Анатоліївни – заступника Державного секретаря Міністерства юстиції України; Кабінету Міністрів України та Фонду державного майна України – Парфененка Дмитра Миколайовича – заступника Голови Фонду державного майна України, Барабаша Андрія Миколайо-

вича – начальника відділу нормативно-правового забезпечення та кодифікації Юридичного управління Фонду,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29 листопада 2001 року № 2864-III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 10, ст. 77).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 47 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статей 71, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна».

Заслухавши суддю-доповідача Тимченка І.А., пояснення Свінціцького А.В., Матвеева В.Й., Селіванова А.О., Носова В.В., Мельника О.В., Павліковської Л.А., Парфененка Д.М., Барабаша А.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

#### **У С Т А Н О В И В :**

**1.** Суб'єкт права на конституційне подання – 47 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» (далі – Закон), яким до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 відсотків. Народні депутати України вважають такими, що не відповідають Конституції України, положення Закону, зокрема частині четвертій статті 13 Конституції України – усі суб'єкти права власності рівні перед законом; частині третій (у поданні частину третю названо частиною другою) статті 42 – позбавлення суб'єктів підприємницької діяльності «недержавної форми власності можливості конкурувати з державними підприємствами та господарськими товариствами»; статті 50 – кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; частині п'ятій статті 124 – судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Внаслідок дії зазначеного Закону, на думку суб'єкта права на конституційне подання, виникла ситуація, за якої порушується конституційний принцип рівності всіх суб'єктів права власності та господарювання, що проявляється у привілейованому захисті прав державних підприємств та господарських товариств з 25-відсотковою часткою державного майна у їхніх статутних фондах у вигляді їх звільнення від виконання майнових зобов'язань на користь уповноважених осіб, у тому числі потерпілих внаслідок неправомірної діяльності цих підприємств. А ця обставина унеможливує реалізацію судових рішень майнового характеру Державною виконавчою службою і в процесі провадження справ про банкрутство стосовно таких державних підприємств і господарських товариств.

**2.** У листі до Конституційного Суду України Голова Верховної Ради України зазначив, що реалізацію права на вимогу уповноважених осіб щодо державного підприємства чи господарського товариства, у статутному фонді якого є частка держави, що виникає з виконання певних робіт, укладання цивільно-правових угод тощо, може бути обмежено (відстрочено), якщо цього вимагають інтереси Українського народу та забезпечення економічної безпеки держави.

Президент України вважає, що, запровадивши Законом певні обмеження на примусове відчуження державного майна, держава тим самим реалізувала право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю і заборонила лише певні шляхи відчуження об'єктів нерухомого майна та інших основних засобів виробництва підприємств. А задоволення вимог кредиторів, у тому числі на виконання судових

рішень, можливе за рахунок частини інших майнових та немайнових активів боржника.

Позиція, викладена у поясненнях Голови Верховної Ради України, Президента України, а також Кабінету Міністрів України, зводиться до того, що тимчасове введення мораторію на примусову реалізацію майна не суперечить Конституції України.

У листі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України йдеться про те, що мораторій був введений як тимчасовий захід на період до правового врегулювання порядку проведення примусової реалізації майна, зокрема до внесення відповідних змін до законодавчих актів з порушених питань (законів України «Про виконавче провадження», «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»).

Голова Фонду державного майна України зазначає, що Закон не звільняє державні підприємства від майнової відповідальності, оскільки на період дії мораторію кредиторам надано можливість задовольнити свої вимоги за рахунок реалізації оборотних активів зазначених підприємств, а також майна, яке не використовується у виробничій діяльності підприємства. Дія мораторію не поширюється на ту частину майнових активів підприємства, що обліковуються як оборотні активи, а саме: грошові кошти та їх еквіваленти, що не обмежені у використанні; інші активи, призначені для реалізації чи споживання протягом операційного циклу або протягом дванадцяти місяців з дати складання балансу.

Крім того, зазначає Голова Фонду державного майна України, статтю 50 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено черговість звернення стягнення на майно боржника: в першу чергу – на кошти боржника та інші цінності; в другу – на належне боржникові інше майно, за винятком майна, на яке згідно із законом не може бути накладено стягнення.

Представники суб'єкта права на конституційне подання та Верховної Ради України, а також залучені до участі у розгляді справи представники Президента України, органів виконавчої влади на пленарному засіданні підтримали позиції з порушеного питання, викладені відповідно у конституційному поданні та у письмових поясненнях до Конституційного Суду України.

**3.** Вирішуючи спір щодо порушених у конституційному поданні питань, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Законом на період до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 відсотків (далі – підприємства).

Закон, як про це зазначено в його преамбулі, спрямований на забезпечення економічної безпеки держави, недопущення руйнування цілісних майнових комплексів державних підприємств, захисту інтересів держави під час реалізації майна господарських товариств, у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 відсотків.

За Конституцією України (стаття 17) забезпечення економічної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу, так само, як і забезпечення соціальної спрямованості економіки (стаття 13).

Під примусовою реалізацією майна підприємств у Законі розуміється відчуження об'єктів нерухомого майна та інших основних засобів виробництва, що забезпечують ведення виробничої діяльності цими підприємствами, а також акцій (часток, паїв), які належать державі в майні інших господарських товариств і передані до статутних фондів цих підприємств, у разі, якщо таке відчуження здійснюється шляхом:

– звернення стягнення на майно боржника за рішеннями, що підлягають виконанню Державною виконавчою службою;

– продажу майна в процесі провадження справ про банкрутство, визначеного відповідними статтями Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», щодо визнання боржника банкрутом, відкриття ліквідаційної процедури і продажу майна підприємства.

3.2. Засади правового регулювання відносин власності та її форми встановлено Конституцією України. Основним Законом України, зокрема, визначено суб'єкти та об'єкти права власності (статті 13, 41, 142, 143), закріплено рівність суб'єктів права власності перед законом (стаття 13), гарантії права власності й обов'язки власників (статті 13, 41), положення про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (стаття 13).

Правовий режим власності, згідно з пунктом 7 частини першої статті 92 Конституції України, визначається виключно законами України, якими і встановлюються його особливості. На законодавчому рівні відносини власності регулюються Цивільним кодексом Української РСР, законами України «Про власність», «Про підприємства в Україні», «Про підприємництво», «Про господарські товариства» тощо.

Конституційний Суд України у підпункті 3.1 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 у справі про електроенергетику зазначив, що за Основним Законом України держава рівним чином захищає усі форми власності, а кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності. Ця правова позиція Конституційного Суду України ґрунтується на тому, що виключно законами України визначається правовий режим власності, в основі якого – конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності. Однією із таких особливостей правового режиму державної власності і є встановлений на певний період мораторій на примусове відчуження майна підприємств.

3.3. Як вбачається з матеріалів справи, необхідність прийняття Закону зумовлено недосконалістю механізму примусової реалізації майна.

За змістом статті 2 Закону мораторій не поширюється на відчуження рухомого та іншого майна підприємств, що не забезпечує ведення їх виробничої діяльності, а також на продаж об'єктів нерухомого майна та інших засобів виробництва, що забезпечують виробничу діяльність підприємства-боржника у процедурі його санації (стаття 20 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»).

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що введення мораторію на примусову реалізацію майна підприємств суперечить положенням статті 13 Конституції України стосовно рівності всіх суб'єктів права власності перед законом. Конституційний Суд України відзначає, що правовий статус суб'єктів права різних форм власності ґрунтується на єдиних конституційних принципах. Разом з тим правовий статус кожного з них має особливості, що і характеризують того чи іншого суб'єкта права власності як такого. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності як у тому, що є загальним для них, так і в його особливостях відповідно до законів, дія яких на них поширюється.

З огляду на викладене Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення Закону про введення мораторію на примусову реалізацію майна підприємств не суперечать статті 13 Конституції України.

3.4. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що Верховна Рада України, запровадивши Законом мораторій на примусову реалізацію майна, порушила частину третю статті 42 Конституції України, оскільки інші суб'єкти права власності внаслідок прийняття Закону позбавлені такої форми захисту своїх інтересів під час реалізації майна, як встановлення мораторію на його примусове відчуження.

Відповідно до частини третьої статті 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, не допускає зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції. Питання економічної конкуренції в Україні регулюються рядом законів, у тому числі Законом України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 року, яким визначено конкуренцію як змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.

Конституційний Суд України вважає, що Закон не містить положень, які неправомірно обмежують конкуренцію, допускають недобросовісну конкуренцію у підприєм-

ницькій діяльності або зловживання монополієм становищем на ринку чи позбавляють інших суб'єктів права власності на захист при реалізації їх майна.

3.5. Народні депутати України вважають, що Закон було прийнято і в порушення закріпленого в статті 50 Конституції України конституційного права особи на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, оскільки на підставі статті 1 Закону громадянин позбавляється можливості задовольнити свої вимоги за рахунок майна підприємств, щодо примусової реалізації якого введено мораторій.

Однак із таким твердженням не можна погодитися, оскільки Закон не звільняє підприємства від відповідальності за завдану громадянам шкоду. У разі порушення їхнього права на безпечне для життя і здоров'я довкілля може бути відшкодовано шкоду передусім за рахунок майна, на яке не поширюється мораторій щодо його примусової реалізації, а у визначених законодавством випадках – за рахунок екологічного страхування чи коштів Державного бюджету України.

3.6. Як зазначено у конституційному поданні, встановлення мораторію на звернення стягнення на майно боржників державних підприємств та господарських товариств робить «фактично необов'язковим» виконання ними судових рішень майнового характеру. Крім того, на думку суб'єкта права на конституційне подання, при цьому унеможлиблюється реалізація судових рішень майнового характеру і в процесі провадження справ про банкрутство стосовно державних підприємств та господарських товариств, що суперечить положенню частини п'ятої статті 124 Конституції України, згідно з яким судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України.

Конституційний Суд України виходить із того, що Закон не порушує конституційної вимоги обов'язковості судових рішень. Рішення судів про примусове відчуження майна підприємств, ухвалені до і після прийняття Закону, ним не скасовуються, вони залишаються в силі, а їх виконання призупиняється до вдосконалення механізму примусової реалізації майна. Тобто Законом встановлюється подовжений на цей період строк їх виконання.

З огляду на це необгрунтованим є твердження суб'єкта права на конституційне подання, що оспорюваний Закон суперечить статті 124 Конституції України.

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150 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 таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29 листопада 2001 року № 2864-III.

**2.** Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточною і не може бути оскаржене.

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 56 народних депутатів України  
про офіційне тлумачення положень  
частин першої, третьої статті 80 Конституції України,  
частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27  
Закону України «Про статус народного депутата України»  
та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України  
про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80  
Конституції України  
стосовно затримання народного депутата України  
(справа про гарантії депутатської недоторканності)**

м. Київ  
26 червня 2003 року  
№ 12-рп/2003

Справа № 1-15/2003

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції від 22 березня 2001 року (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 42, ст. 212) та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України.



Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 38, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційні подання народних депутатів України та Міністерства внутрішніх справ України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України та Закону України «Про статус народного депутата України».

Заслухавши суддю-доповідача Вознюка В.Д. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

#### **У С Т А Н О В И В :**

**1.** Суб'єкти права на конституційне подання звернулися до Конституційного Суду України з такими клопотаннями: народні депутати України – про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (далі – Закон про статус); Міністерство внутрішніх справ України – про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України; роз'яснення порядку застосування положень частини другої статті 10, пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію», статей 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 97 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 36, 38 Кримінального кодексу України, а також щодо конституційності положень статті 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

**2.** Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних звернень (подань) 26 грудня 2002 року прийняла Ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону про статус, а 16 січня 2003 року – Ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України.

Ухвалою Конституційного Суду України від 21 січня 2003 року конституційні провадження у справах за конституційними поданнями 56 народних депутатів України та Міністерства внутрішніх справ України об'єднано в одне конституційне провадження у справі. З інших питань, порушених у конституційному поданні Міністерства внутрішніх справ України, Ухвалою Конституційного Суду України від 21 січня 2003 року у відкритті конституційного провадження у справі відмовлено.

**3.** Суб'єкти права на конституційне подання порушують питання про те, як треба розуміти положення:

- частини першої статті 80 Конституції України та частини першої статті 27 Закону про статус щодо гарантій депутатської недоторканності;
- частини третьої статті 80 Конституції України та частини першої статті 27 Закону про статус щодо заарештування народного депутата України;
- частини другої статті 27 Закону про статус щодо затримання народного депутата України та застосування інших заходів, що обмежують його права і свободи;
- частини третьої статті 27 Закону про статус про те, що «особливості порядку притягнення народного депутата до відповідальності визначаються Конституцією, цим Законом та законом про регламент Верховної Ради України»;
- частини першої статті 26 Закону про статус про те, що «ніхто не має права обмежувати повноваження народного депутата, крім випадків, передбачених Конституцією України, цим та іншими законами України».

Міністерство внутрішніх справ України просить також дати офіційне тлумачення

положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України: чи його треба розуміти лише як кримінально-процесуальний запобіжний захід, чи як і адміністративний.

**4.** Президент України у листі до Конституційного Суду України зазначив, що недоторканність народних депутатів України передбачає спеціальні умови притягнення їх лише до кримінальної відповідальності і не поширюється на їх притягнення до адміністративної відповідальності. Народний депутат, як і будь-яка інша особа, може бути притягнений до адміністративної відповідальності, якщо це не пов'язано із застосуванням до нього арешту чи затримання. Депутатська недоторканність не поширюється на вжиття до народного депутата України заходів впливу, спрямованих на безпосереднє припинення вчинюваного ним злочину (правопорушення) та на фіксацію факту злочину (правопорушення). Такі заходи мають застосовуватися негайно, оскільки їх невиконання призведе до порушення прав і свобод громадян, унеможливить практичну реалізацію ними свого права на судовий захист.

У листі Голови Верховної Ради України йдеться про те, що депутатська недоторканність передбачає особливий порядок притягнення до відповідальності – лише за згодою Верховної Ради України. Це положення частини третьої статті 80 Конституції України поширюється як на затримання і арешт у кримінально-процесуальному порядку, так і на адміністративне затримання та адміністративний арешт. Аналіз положень статті 80 Конституції України свідчить, що вони прямо не передбачають необхідності надання згоди Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до адміністративної відповідальності, окрім адміністративного арешту, що накладається у судовому порядку. Однак застосування такого заходу, як затримання, стосується публічно-правових відносин і може бути формою впливу на народного депутата України під час здійснення ним своїх повноважень, тому правоохоронним органам на вчинення таких дій необхідна згода Верховної Ради України.

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України у своїх листах стверджують, що положення частини третьої статті 80 Конституції України необхідно розуміти так, що депутатська недоторканність поширюється на адміністративне затримання та на адміністративну відповідальність народного депутата України у вигляді адміністративного арешту. Затримання і арешт слід розуміти не лише як кримінально-процесуальні заходи, а й як адміністративні.

Позиція Генеральної прокуратури України зводиться до того, що Конституція України не розділяє терміни «затримання» і «арешт» відповідно як кримінально-процесуальний та адміністративний заходи, але використовує їх у різних значеннях. Логічний і граматичний аналіз положення частини третьої статті 80 Конституції України про те, що «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані», дає підстави для висновку, що затримання слід розуміти як захід кримінально-процесуальний і адміністративний, а арешт – як кримінально-процесуальний запобіжний захід і як вид адміністративного стягнення.

У висновках фахівців Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича зазначається, що вжитий у частині третій статті 80 Конституції України термін «затримані» слід розуміти як кримінально-процесуальний тимчасовий запобіжний захід і як захід адміністративного примусу, а термін «заарештовані» – як кримінально-процесуальний запобіжний захід і як адміністративне стягнення у вигляді арешту, на застосування яких потрібна згода Верховної Ради України.

Думки фахівців Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України і Одеської національної юридичної академії зводяться до того, що передбачені частиною третьою статті 80 Конституції України затримання та арешт слід розуміти лише як кримінально-процесуальні запобіжні заходи, і депутатська недоторканність не поширюється на адміністративну відповідальність народних депутатів України, в тому числі на адміністративні затримання та арешт.

**5.** Згідно з частиною першою статті 80 Конституції України народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Відповідне положення міститься і в частині першій статті 27 Закону про статус. Депутатська недоторканність є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для безперешкодного та ефективного здійснення ним депутатської діяльності (депутатських повноважень). Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета – не тільки забезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному функціонуванню парламенту.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (частина друга статті 80 Конституції України), вони не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (частина третя статті 80 Конституції України).

Отже, положення частини першої статті 80 Конституції України, за яким народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність, та відповідне положення частини першої статті 27 Закону про статус треба розуміти так, що депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод.

Що стосується строку, на який поширюється депутатська недоторканність, то Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 9-рп/99 від 27 жовтня 1999 року зазначив, що депутатська недоторканність поширюється на народного депутата України з моменту визнання його обраним за результатами виборів, засвідченими рішенням відповідної виборчої комісії, і до моменту припинення у встановленому порядку депутатських повноважень.

**6.** Стаття 29 Конституції України визначає, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (частина друга); у разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом (частина третя); про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого (частина шоста).

Зазначена стаття Конституції України передбачає затримання, арешт і тримання під вартою як примусові заходи, що обмежують право на свободу та на особисту недоторканність особи і можуть застосовуватись на підставах і в порядку, встановлених законом.

В нормах Кримінально-процесуального кодексу України термін «затримання» трактується як тимчасовий запобіжний захід (частина друга статті 149), який застосовується до особи з підстав і в порядку, передбачених, зокрема, статтями 106, 115, 165<sup>2</sup> цього Кодексу.

Норми Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачають адміністративне затримання особи, яке застосовується у випадках, прямо передбачених законами України (статті 260, 261, 262 та інші). Водночас стаття 259 цього Кодексу передбачає такий примусовий захід, як адміністративне доставлення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Таким чином, затримання треба розуміти і як тимчасовий запобіжний кримінально-процесуальний, і як адміністративно-процесуальний заходи, застосування яких обмежує право на свободу та особисту недоторканність індивіда.

Термін «арешт» у законах України також вживається у різних значеннях: як вид

кримінального покарання (пункт 8 статті 51 Кримінального кодексу України); як вид адміністративного стягнення (пункт 7 частини першої статті 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення). У чинному Кримінально-процесуальному кодексі України арешт ототожнюється із взяттям під варту як видом запобіжного заходу (пункт 4 частини першої статті 149, статті 158, 159, 161 та інші).

У частині третій статті 80 Конституції України положення про затримання і арешт не виокремлюються лише як кримінально-процесуальні запобіжні заходи. Оскільки затримання як адміністративно-процесуальний захід, а арешт як вид адміністративного стягнення обмежують право на свободу та особисту недоторканність народного депутата України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що адміністративне затримання та адміністративний арешт охоплюються частиною третьою статті 80 Конституції України і не можуть бути застосовані без згоди Верховної Ради України.

Отже, положення частини третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 27 Закону про статус стосовно затримання народного депутата України треба розуміти так, що затримання як тимчасовий запобіжний кримінально-процесуальний і як адміністративно-процесуальний заходи може бути застосоване до народного депутата України лише за згодою Верховної Ради України, на підставах та в порядку, встановлених Конституцією і законами України.

Положення частини третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 27 Закону про статус стосовно арешту народного депутата України треба розуміти так, що арешт (взяття під варту) як кримінально-процесуальний запобіжний захід і арешт як адміністративне стягнення за вчинене правопорушення можуть бути застосовані до народного депутата України лише за згодою Верховної Ради України, на підставах та в порядку, встановлених Конституцією і законами України.

У контексті положень частини третьої статті 80 Конституції України необхідно тлумачити також положення частини другої статті 27 Закону про статус стосовно затримання народного депутата України, тобто затримання народного депутата України допускається лише за згодою Верховної Ради України незалежно від наявності її згоди на притягнення цього народного депутата до кримінальної відповідальності.

Отже, положення частини другої статті 27 Закону про статус стосовно затримання народного депутата України у контексті положень частини третьої статті 80 Конституції України треба розуміти так, що затримання чи арешт народного депутата України можливі за згодою Верховної Ради України незалежно від наявності її згоди на притягнення цього народного депутата до кримінальної відповідальності.

**7.** Відповідно до Конституції України повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією і законами України (частина четверта статті 76); свої повноваження народні депутати України здійснюють на постійній основі (частина перша статті 78).

Згідно з частиною першою статті 26 Закону про статус ніхто не має права обмежувати повноваження народного депутата України, крім випадків, передбачених Конституцією України, цим та іншими законами.

Здійснення народними депутатами України своїх повноважень спрямоване передусім на реалізацію компетенції парламенту шляхом їх спільної діяльності на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Така діяльність забезпечується правовими гарантіями від неправомірних дій та бездіяльності з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ, організацій тощо.

Отже, положення частини першої статті 26 Закону про статус треба розуміти так, що повноваження народного депутата України не можуть бути обмежені діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та підпорядкування, громадян та їх об'єднань. Обмеження повноважень народного депутата України можуть встановлюватись виключно Конституцією і законами України.

**8.** Народні депутати України необхідність в офіційному тлумаченні частини тре-

тої статті 27 Закону про статус обгрунтовують тим, що ні в цьому Законі, ні в Регламенті Верховної Ради України не визначено «порядку отримання згоди Верховної Ради України на арешт народного депутата; хто із посадових осіб та в якому порядку має право звернутись до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на арешт народного депутата; з якого моменту у відповідній посадовій особі виникає право на звернення з таким поданням до Верховної Ради України».

У частині третій статті 80 Конституції України визначено, що притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України можливі лише за згодою Верховної Ради України. Згідно з частиною третьою статті 27 Закону про статус особливості порядку притягнення народного депутата до відповідальності визначаються Конституцією України, цим Законом та законом про регламент Верховної Ради України. Встановлення таких особливостей є компетенцією Верховної Ради України, а не Конституційного Суду України.

Тому конституційне провадження у справі щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 27 Закону про статус підлягає припиненню у зв'язку з відсутністю предмета тлумачення.

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 51, 63, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

### **в и р і ш и в :**

#### **1. В аспекті конституційних подань:**

1.1 Положення частини першої статті 80 Конституції України, за яким народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність, та відповідне положення частини першої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» треба розуміти так, що депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод.

1.2 Положення частини третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» стосовно затримання народного депутата України треба розуміти так, що затримання як тимчасовий запобіжний кримінально-процесуальний і як адміністративно-процесуальний заходи може бути застосоване до народного депутата України лише за згодою Верховної Ради України, на підставах та в порядку, встановлених Конституцією і законами України.

Положення частини третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» стосовно арешту народного депутата України треба розуміти так, що арешт (взяття під варту) як кримінально-процесуальний запобіжний захід і арешт як адміністративне стягнення за вчинене правопорушення можуть бути застосовані до народного депутата України лише за згодою Верховної Ради України, на підставах та в порядку, встановлених Конституцією і законами України.

1.3 Положення частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» стосовно затримання народного депутата України у контексті положень частини третьої статті 80 Конституції України треба розуміти так, що затримання чи арешт народного депутата України можливі за згодою Верховної Ради України незалежно від наявності її згоди на притягнення цього народного депутата України до кримінальної відповідальності.

1.4 Положення частини першої статті 26 Закону України «Про статус народного депутата України» про те, що ніхто не має права обмежувати повноваження народного

депутата, крім випадків, передбачених Конституцією України, цим та іншими законами України, треба розуміти так, що визначені Конституцією і законами України повноваження народного депутата України не можуть бути обмежені діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та підпорядкування, громадян та їх об'єднань. Обмеження повноважень народного депутата України можуть встановлюватись виключно Конституцією і законами України.

**2.** Конституційне провадження у справі щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» припинити.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням  
громадянина Діяка Івана Васильовича  
та конституційним поданням  
49 народних депутатів України про офіційне тлумачення  
положення частини шостої статті 29 Закону України  
«Про вибори народних депутатів України»  
(справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів  
та встановлення результатів голосування)**

м. Київ  
3 липня 2003 року  
№ 13-рп/2003

Справа № 1-27/2003

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року № 2766-III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 51–52, ст. 265; 2002 р., № 9, ст. 69).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41, 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційне звернення громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційне подання 49 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 93, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування судами загальної юрисдикції, іншими органами положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та практична необхідність в його офіційній інтерпретації.

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 звернення – громадянин Діяк І.В. та суб'єкт права на конституційне подання – 49 народних депутатів України (далі – суб'єкти звернення) порушують питання про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон про вибори), що встановлює строки оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій та їх членів, зокрема положення її четвертого (останнього) речення, відповідно до якого скарга щодо порушень, які мали місце в роботі окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, може бути подана до Центральної виборчої комісії або до суду протягом п'яти днів після дня виборів.

Суб'єкти звернення просять роз'яснити, чи застосовується цей строк до скарг «щодо порушень, які мали місце в роботі окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, у випадку, коли такі порушення (рішення, дії чи бездіяльність) були вчинені після сплину п'ятиденного терміну після виборів». Вони вважають, що у таких випадках повинен застосовуватись загальний семиденний строк оскарження з дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності, як це визначено положенням першого речення частини шостої статті 29 Закону про вибори. Інше тлумачення, на думку суб'єктів звернення, означатиме неможливість оскарження громадянами України таких порушень, що в свою чергу призведе до порушення гарантованого статтею 55 Конституції України права на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. При цьому суб'єкти звернення посилаються на позицію Центральної виборчої комісії, Апеляційного суду Запорізької області та Апеляційного суду Черкаської області, які приймали та розглядали скарги на порушення, що мали місце в роботі окружної виборчої комісії під час встановлення результатів голосування, незважаючи на те, що такі порушення були вчинені після закінчення строку, визначеного для їх оскарження, – п'яти днів після дня виборів.

Водночас рішеннями Верховного Суду України такі дії Центральної виборчої комісії визнавалися неправомірними.

**2.** Голова Верховної Ради України у своєму поясненні зазначив, що частина шоста статті 29 Закону про вибори, встановивши загальний строк подання скарги як до відповідної виборчої комісії, так і до суду – сім днів з дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності, що оскаржуються, – зумовила певне протиріччя між цим строком та іншими визначеними у цій частині процесуальними строками, зокрема щодо подання скарг на порушення у роботі дільничної та окружної виборчих комісій під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування – відповідно протягом двох та п'яти днів після дня виборів.

У листі до Конституційного Суду України Президент України стверджує, що викладена в четвертому реченні частини шостої статті 29 Закону про вибори норма, з огляду на положення частини одинадцятої цієї ж статті, відповідно до якого встановлений цим Законом строк подання скарги продовженню чи поновленню не підлягає, порушує конституційне право громадян на звернення до суду за захистом своїх прав і свобод, фактично унеможливаючи у багатьох випадках такий захист.

Заступник Голови Верховного Суду України у листі до Конституційного Суду України повідомив, що деякі суди, в тому числі Верховний Суд України, під час розгляду окремих справ виходили з того, що початок строку, встановленого в останньому реченні частини шостої статті 29 Закону про вибори, слід рахувати з дня виборів. Водночас він зазначив, що в інших судових рішеннях проведено правову позицію, яка «зводиться до того, що вказаний строк слід відраховувати з дня ухвалення виборчою комісією рішення».

Заступник Голови Центральної виборчої комісії у письмовому поясненні відмітив,



що Центральна виборча комісія на підставі положень частини одинадцятої статті 29 Закону про вибори приймала рішення про залишення без розгляду скарг щодо порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, якщо ці порушення не оскаржувалися у встановлений строк до виборчої комісії вищого рівня або до суду. Рішення виборчих комісій щодо вказаних порушень, прийняті на виконання рішень судів загальної юрисдикції та виборчих комісій вищого рівня після закінчення строків, передбачених у четвертому реченні частини шостої статті 29 Закону про вибори, «повинні були оскаржуватися у строк, встановлений у першому реченні частини шостої зазначеної статті Закону».

На думку члена Центральної виборчої комісії Ставнійчук М.І., положення четвертого речення частини шостої статті 29 Закону про вибори не відповідає приписам статті 24, частини першої статті 64 Конституції України, оскільки за такої його редакції відсутня рівність умов реалізації права на оскарження рішень виборчих комісій та має місце обмеження цього права.

**3.** Конституційний Суд України під час розгляду порушеного у конституційному зверненні та конституційному поданні питання про офіційне тлумачення положення четвертого речення частини шостої статті 29 Закону про вибори виявив наявність ознак його невідповідності Конституції України. Це дає підстави відповідно до частини другої статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» вирішити у цьому ж провадженні питання щодо неконституційності зазначеного положення. При цьому Конституційний Суд України виходить з такого.

**3.1.** Порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, їх окремих членів регламентується Законом про вибори та Цивільним процесуальним кодексом України. Частина третя статті 29 Закону про вибори визначає, що рішення, дії чи бездіяльність цих органів та їх посадових осіб можуть бути оскаржені до виборчої комісії вищого рівня або до суду. Що ж до строків подання скарг з таких питань до суду, то стаття 243<sup>11</sup> Цивільного процесуального кодексу України відсилає до Закону про вибори.

Враховуючи характер виборчого процесу, Закон про вибори встановлює відповідні процесуальні строки подання скарг виборцями, політичними партіями (виборчими блоками партій), кандидатами у народні депутати України до виборчих комісій та до суду, а також строки розгляду цими органами поданих скарг. Так, поряд із визначенням загального семиденного строку подання скарги з дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності (перше речення частини шостої статті 29), Закон про вибори щодо окремих порушень передбачає інші строки оскарження. Зокрема, щодо порушень, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування в роботі дільничної виборчої комісії, – до окружної виборчої комісії або до суду протягом двох днів після дня виборів, а в роботі окружної виборчої комісії – до Центральної виборчої комісії або до суду – протягом п'яти днів після дня виборів (четверте речення частини шостої статті 29).

Щодо заяв (скарг) стосовно порушень, які містять ознаки злочинів, передбачених статтями 157, 158, 159 Кримінального кодексу України, то вони розглядаються правоохоронними органами у строки і порядку, передбаченими Кримінальним та Кримінально-процесуальним кодексами України.

Встановлення Законом про вибори порядку оскарження та розгляду скарг щодо порушень, які стосуються виборів, у тому числі строків оскарження, має на меті забезпечити, з одного боку, реалізацію виборчих прав громадян України, з другого – формування легітимного складу парламенту, можливість почати новообраною Верховною Радою України здійснення своїх повноважень у строки, передбачені Конституцією України. Тому визначення стислих строків оскарження порушень відповідає характеру виборчого процесу, але при їх встановленні та застосуванні не повинні ущемлюватись права і свободи виборців, політичних партій (виборчих блоків партій), кандидатів у народні депутати України.

3.2. Закон про вибори, закріплюючи положення про безперервність та невідкладність процесу встановлення результатів голосування в одномандатному виборчому окрузі (частина друга статті 72, частини сьома, одинадцята статті 74), не визначає максимального строку, протягом якого окружна виборча комісія повинна прийняти рішення про встановлення результатів виборів. Як вбачається з матеріалів справи, є випадки, коли встановлення підсумків голосування та прийняття рішення про результати виборів по округу відповідними окружними виборчими комісіями приймалася після закінчення строку, визначеного для оскарження рішення, дії чи бездіяльності окружної виборчої комісії.

Це пов'язано передусім з повторним підрахунком голосів на окремих виборчих дільницях, повторним встановленням підсумків голосування в одномандатних виборчих округах на підставі рішень виборчих комісій вищого рівня або суду. Тому оскаржити прийняте окружною виборчою комісією рішення, вчинену комісією, її членом дію чи їх бездіяльність під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, які тривають понад п'ять днів після дня виборів, у строки, визначені положенням останнього речення частини шостої статті 29 Закону про вибори, неможливо. Тим більше, що за чинним положенням частини одинадцятої цієї статті строк подання скарги продовженню або поновленню не підлягає. Скарги, подані після закінчення строку оскарження, залишаються без розгляду.

Аналогічна ситуація складається і з оскарженням порушень з боку дільничної виборчої комісії, вчинених під час підрахунку голосів по закінченні двох днів після дня виборів.

Положення четвертого речення частини шостої статті 29 Закону про вибори позбавляє виборців, політичні партії (виборчі блоки партій), кандидатів у народні депутати України права на оскарження в суді та відповідній виборчій комісії порушень, які можуть мати місце в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування у тому разі, коли цей процес тривав відповідно більше двох та п'яти днів після дня виборів. Тим самим це положення порушує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав та свобод людини і громадянина – право на їх судовий захист (частини перша, друга статті 55), яке не може бути обмежене (стаття 64), а також право кожного на індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб (стаття 40).

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення четвертого речення частини шостої статті 29 Закону про вибори щодо строків оскарження порушень, які мали місце в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, не відповідає положенням статті 40, частин першої, другої статті 55, статті 64 Конституції України (є неконституційним) у частині, що унеможливорює оскарження порушень у роботі дільничної або окружної виборчої комісії, вчинених по закінченні відповідно двох та п'яти днів після дня виборів.

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 63, 65, 73, 74, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

### **в и р і ш и в :**

**1.** Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення четвертого речення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з яким скарга щодо порушень, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування в роботі дільничної виборчої комісії, може бути подана до окружної виборчої комісії або до суду протягом двох днів після дня виборів, а в роботі окружної виборчої комісії – до Центральної виборчої комісії або до суду – протягом п'яти днів після дня виборів, у частині, що унеможливорює оскарження вчинених по закінченні двох та п'яти днів після дня виборів

порушень у роботі відповідно дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування.

**2.** Положення Закону України «Про вибори народних депутатів України», що визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

**3.** Це Рішення не поширюється на правовідносини, які виникли до дня його ухвалення на підставі положення Закону України «Про вибори народних депутатів України», що визнане неконституційним.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**ОКРЕМА ДУМКА**

**судді Конституційного Суду України Савенка М.Д.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним зверненням  
громадянина Діяка Івана Васильовича  
та конституційним поданням 49 народних депутатів України  
про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29  
Закону України «Про вибори народних депутатів України»  
(справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів  
та встановлення результатів голосування)**

1. Громадянин Діак І.В. звернувся до Конституційного Суду України з проханням дати офіційне тлумачення положень частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року із змінами (далі – Закон) щодо строків подання скарг стосовно порушень в роботі дільничної або окружної виборчої комісії, вчинених під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування після закінчення відповідно двох і п'яти днів після дня виборів.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення четвертого речення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з яким скарга щодо порушень, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування в роботі дільничної виборчої комісії, може бути подана до окружної виборчої комісії або до суду протягом двох днів після дня виборів, а в роботі окружної виборчої комісії – до Центральної виборчої комісії або до суду – протягом п'яти днів після дня виборів, у частині, що унеможлиблює оскарження вчинених по закінченні двох та п'яти днів після дня виборів порушень у роботі відповідно дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування.

Таке рішення Конституційний Суд України обґрунтовує тим, що положення четвертого речення частини шостої статті 29 Закону про вибори позбавляє виборців, політичні партії (виборчі блоки партій), кандидатів у народні депутати України права на оскарження в суді та відповідній виборчій комісії порушень, які можуть мати місце в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування у тому разі, коли цей процес тривав відповідно більше двох та п'яти днів після дня виборів. Тим самим це положення порушує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав та свобод людини і громадянина – право на їх судовий захист (частини перша, друга статті 55), яке не може бути обмежене (стаття 64), а також право кожного на індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб (стаття 40).

Такий висновок зроблено Судом на підставі лише граматичного тлумачення одного четвертого (останнього) речення частини шостої статті 29 Закону, що не дозволило правильно вирішити поставлене питання.

Даючи офіційне роз'яснення, Суд не повинен обмежуватися лише одним способом тлумачення, а має застосовувати всі інші допустимі прийоми для точного і повного розкриття змісту оспорюваного положення. У цьому разі необхідно було використати системний та логічний способи тлумачення, що дало б протилежний результат.

Положення, про офіційне тлумачення якого порушено клопотання, міститься у

частині шостій, яка є елементом статті 29 Закону, що регламентує оскарження рішень, дій чи бездіяльності стосовно виборів депутатів, про що свідчить її назва.

Частина перша статті 29 Закону встановлює право виборців, партій (блоків), кандидатів у депутати та виборчих комісій оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів, зазначених у частинах другій, третій цієї статті. Згідно з частиною третьою статті 29 Закону рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів виборчих комісій можуть бути оскаржені до виборчих комісій вищого рівня або до суду. Наведені положення не містять жодних застережень та переліку рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, членів виборчих комісій, які можуть або не можуть бути оскаржені. Отже, стаття 29 Закону передбачає оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій та їх членів.

Частина шоста статті 29 Закону встановлює строки оскарження рішень, дій чи бездіяльності, окремих порушень виборчого законодавства та визначає органи, які можуть розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій або членів виборчих комісій, але вона не містить переліку рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій, які не підлягають оскарженню.

Таким чином, системний аналіз статті 29 Закону дає підстави для висновку, що вона передбачає оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій або членів виборчих комісій у встановлені нею строки, тобто ніяких обмежень права на судовий захист не встановлює, у тому числі і щодо строків подання скарг на порушення в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування незалежно від того, коли вони мали місце.

**2.** Не можна погодитись і з тим, що останнє (четверте) речення частини шостої статті 29 Закону позбавляє суб'єкта виборчого процесу права оскаржувати порушення, вчинені дільничною або окружною виборчою комісією під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування по закінченні відповідно двох та п'яти днів після дня виборів.

За буквальним змістом цього припису у встановлені в ньому строки можуть оскаржуватися лише ті порушення в роботі відповідних виборчих комісій, які мали місце в наступні після дня виборів дні: у роботі дільничної виборчої комісії – два дні, в роботі окружної виборчої комісії – п'ять днів. Щодо порушень, які можуть мати місце в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування у строки після відповідно двох і п'яти днів після дня виборів, то положення останнього речення частини шостої статті 29 Закону ніяких застережень не встановлює.

У які строки має бути подана скарга на такі порушення, прямої відповіді Закон не дає. Саме це питання і неоднозначне їх визначення судами загальної юрисдикції змусило звернутися громадянина Діяка І.В. з клопотанням про надання офіційного тлумачення. При цьому він не посилався на те, що останнє речення частини шостої статті 29 Закону «унеможлиблює» оскарження порушень у роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування по закінченні відповідно двох і п'яти днів після дня виборів.

Своїм Рішенням Конституційний Суд України фактично підтвердив незаперечне право на оскарження порушень у роботі дільничної або окружної виборчої комісії, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, але не вирішив поставлене перед ним питання щодо визначення строків оскарження таких порушень. Ця проблема зумовлена неправильним вибором обставини, з якою пов'язується перебіг строку оскарження порушень у роботі дільничної або окружної виборчої комісії, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування. В останньому реченні частини шостої статті 29 Закону такою обставиною є «день виборів».

Перебіг строку оскарження щодо порушень у роботі дільничної або окружної виборчої комісії, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, можна було визначити днем виборів за умови встановлення в Законі конкретного терміну закінчення цього процесу з урахуванням часу, необхідного для подання скарги.

Однак законодавець, передбачивши невідкладний та безперервний порядок підрахунку голосів, встановлення результатів голосування після закінчення голосування та з моменту початку надходження протоколів про підрахунок голосів, не встановив терміну закінчення цього процесу. Тобто час для підрахунку голосів та встановлення результатів голосування дільнична та окружна виборчі комісії визначають самі, що не виключає продовження цього процесу і понад встановлені останнім (четвертим) реченням частини шостої статті 29 Закону строки оскарження порушень у роботі цих комісій. Крім того, Закон передбачає можливість повторного підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, проведення яких у строк відповідно два і п'ять днів після дня виборів є проблематичним.

Тому початок перебігу строку оскарження порушень в роботі дільничної або окружної виборчих комісій, що мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, необхідно було встановлювати з моменту прийняття відповідного рішення, вчинення дії чи бездіяльності, як це передбачено у першому реченні частини шостої статті 29 Закону.

**3.** При вирішенні питання про строки подання скарг щодо порушень у роботі дільничної або окружної виборчих комісій, що мали місце під час підрахунку та встановлення результатів голосування по закінченні відповідно двох або п'яти днів після дня виборів, необхідно виходити з того, що Закон окремо не встановив строків оскарження таких порушень.

Строки оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, членів виборчих комісій встановлені частиною шостою статті 29 Закону.

Зокрема, у першому реченні частини шостої статті 29 Закону вказується загальний строк оскарження – сім днів з дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності, протягом яких скаргу може бути подано до відповідної виборчої дільниці або до суду. Наступні речення цієї частини, у тому числі і четверте, встановлюють спеціальні строки для оскарження окремих порушень виборчого законодавства. В останньому реченні щодо порушень в роботі дільничної виборчої комісії, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, передбачено подання скарги до окружної виборчої комісії або до суду протягом двох днів після дня виборів, а в роботі окружної виборчої комісії – до Центральної виборчої комісії або до суду – протягом п'яти днів після дня виборів.

Встановлені останнім реченням частини шостої статті 29 Закону строки оскарження стосуються лише порушень в роботі дільничної або окружної виборчої комісії, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування протягом відповідно двох і п'яти днів після дня виборів. На інші аналогічні порушення, вчинені пізніше вказаних термінів, тобто відповідно на третій або шостий та в інші дні після дня виборів, дія цього припису не поширюється.

Оскільки встановлені в останньому реченні частини шостої статті 29 Закону спеціальні строки оскарження не охоплюють усіх можливих порушень у роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів або встановлення результатів голосування, то на аналогічні порушення, що мали місце після закінчення відповідно двох і п'яти днів після дня виборів, мають поширюватися загальні строки оскарження, встановлені в першому реченні частини шостої статті 29 Закону. Загальні строки оскарження поширюються на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів виборчих комісій, якщо окремо для кожного з них Закон не встановив інших строків їх оскарження. Інших строків оскарження порушень у роботі дільничної або окружної виборчої комісії, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування по закінченні відповідно двох та п'яти днів після дня виборів, Закон не встановлює.

Отже, скаргу щодо таких порушень може бути подано до відповідної виборчої комісії або до суду у семиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України мав би дати таке офіційне тлумачення: положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо строків подання скарг про порушення в роботі дільнич-

ної або окружної виборчої комісії, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, необхідно розуміти так, що в передбачені останнім реченням строки – протягом відповідно двох і п'яти днів після дня виборів – скарга до виборчої комісії вищого рівня або до суду може бути подана щодо порушень, які мали місце в роботі дільничної чи окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування в ці строки.

У разі коли підрахунок голосів та встановлення результатів голосування дільничною чи окружною виборчою комісією здійснювалися після закінчення відповідно двох і п'яти днів після дня виборів, скаргу щодо порушень, які мали місце в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування, може бути подано до виборчої комісії вищого рівня або до суду у строки, встановлені у першому реченні частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України», – сім днів з дня прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності.

*Суддя Конституційного Суду України*

**М. Савенко**

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням  
50 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України  
стосовно тяжкості злочину  
(справа про врахування тяжкості злочину  
при застосуванні запобіжного заходу)**

м. Київ  
8 липня 2003 року  
№ 14-рп/2003

Справа № 1-23/2003

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України стосовно врахування тяжкості злочину при застосуванні запобіжного заходу.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 50 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначеного положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України.

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



**У С Т А Н О В И В :**

**1.** Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України, згідно з яким при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу, поряд з іншими обставинами, враховується тяжкість злочину, у вчиненні якого підозрюється, обвинувачується особа.

У конституційному поданні стверджується, що зазначена норма є неконституційною, оскільки до особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, що передбачає покарання у вигляді позбавлення волі, може бути застосований такий запобіжний захід, як взяття під варту, лише з «мотиву тяжкості злочину, в якому обвинувачується особа». Це суперечить Конституції України, згідно з якою особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду, а запобіжний захід – тримання під вартою – може бути застосований лише у разі нагальної потреби запобігти злочині чи його перепинити (статті 29, 62 Конституції України).

Автори клопотання також вважають, що положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України суперечить і статті 5 Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, ратифікованої Законом України від 17 липня 1997 року, яка «не містить такої підстави для арешту».

**2.** Голова Верховної Ради України в листі до Конституційного Суду України зазначив, що застосування запобіжного заходу не є мірою кримінального покарання, а отже, обрання запобіжного заходу відповідно до обставин, визначених у статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України, ніяким чином не порушує принципу презумпції невинуватості, який передбачено частиною першою статті 62 Конституції України. На його думку, тяжкість вчиненого злочину не є самостійною підставою для обрання запобіжного заходу і підлягає врахуванню у сукупності з іншими обставинами, що характеризують особу, стосовно якої вирішується питання про застосування запобіжного заходу відповідно до вимог Кримінально-процесуального кодексу України.

Президент України не вбачає підстав для визнання положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України неконституційним, оскільки аналіз її змісту свідчить, що вона не виключає необхідності застосування положень статті 148 Кодексу, як це впливає з конституційного подання, а доповнює перелік обставин, які повинні враховуватися під час обрання запобіжного заходу. Цей захід не може бути застосований лише з мотиву тяжкості злочину.

За висновками Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, фахівців Національної академії Служби безпеки України та Центру порівняльного права при Міністерстві юстиції України стаття 150 Кримінально-процесуального кодексу України передбачає не підстави для застосування запобіжного заходу, а обставини, які враховуються при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу та його виду. Серед таких обставин передбачена і тяжкість злочину, у вчиненні якого підозрюється, обвинувачується особа, оскільки ця обставина є складовою характеристики суспільної небезпечності вчиненого та особи, яка підозрюється або обвинувачується.

**3.** Вирішуючи спір з порушеного у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

Конституція України передбачає можливість застосування арешту або тримання під вартою лише за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (частина друга статті 29).

Згідно з частиною третьою статті 29 Конституції України, на яку посилаються автори клопотання, уповноважені законом органи можуть застосовувати тримання особи

під вартою як тимчасовий запобіжний захід у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити.

Відповідно до цих положень Конституції України в Кримінально-процесуальному кодексі України передбачено, що застосування запобіжного заходу – взяття під варту – можливе лише за вмотивованим рішенням суду і тільки з підстав та в порядку, передбачених статтями 148, 149, 150, 155, а затримання особи як тимчасовий запобіжний захід (частина друга статті 149) застосовується в позасудовому порядку органом дізнання з підстав і в порядку, визначених статтями 106, 106<sup>1</sup>, 115, 165<sup>2</sup> цього Кодексу.

Тому посилання суб'єкта права на конституційне подання на частину третю статті 29 Конституції України як на правове обґрунтування неконституційності оспорюваного положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України є безпідставним.

Згідно з Кримінально-процесуальним кодексом України запобіжні заходи застосовуються до підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого з метою запобігти спробам ухилитися від дізнання, слідства або суду, перешкодити встановленню істини у кримінальній справі або продовжити злочинну діяльність, а також для забезпечення виконання процесуальних рішень (частина перша статті 148) лише за наявності достатніх підстав вважати, що ці особи будуть намагатися ухилитися від слідства і суду або від виконання процесуальних рішень, перешкоджати встановленню істини у справі або продовжувати злочинну діяльність (частина друга статті 148).

Стаття 149 Кримінально-процесуального кодексу України визначає вичерпний перелік видів запобіжних заходів, які можуть бути застосовані до особи з підстав, викладених у статті 148. За змістом частини другої цієї статті необхідність застосування запобіжного заходу пов'язується з поведінкою підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого після скоєння злочину (намагання ухилитися від слідства і суду або від виконання процесуальних рішень, перешкоджати встановленню істини у справі або продовжувати злочинну діяльність).

Тяжкість злочину законом не визначається як підстава для застосування будь-якого виду запобіжного заходу, а не тільки взяття під варту.

Згідно зі статтею 150 Кримінально-процесуального кодексу України при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу, крім обставин, зазначених у статті 148 Кодексу, враховуються тяжкість злочину, у вчиненні якого підозрюється, обвинувачується особа, її вік, стан здоров'я, сімейний і матеріальний стан, вид діяльності та інші обставини, що її характеризують.

Взяття під варту як один із видів запобіжного заходу може бути застосоване за умов, визначених частиною першою статті 155 Кримінально-процесуального кодексу України, та за наявності достатніх підстав, передбачених статтею 148 цього Кодексу.

Системний аналіз статей 148, 149, 150, 155 Кримінально-процесуального кодексу України свідчить про те, що стаття 150 не визначає підстав для застосування запобіжного заходу і стосується виключно обставин (що, зокрема, впливає з са-мої назви статті), які повинні враховуватись при обранні запобіжного заходу в кожному конкретному випадку незалежно від його виду (підписка про невиїзд, взяття під варту тощо). Перелік цих обставин не є вичерпним, і при застосуванні запобіжного заходу враховуються як тяжкість злочину, у вчиненні якого особа підозрюється, обвинувачується, так й інші обставини.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що оспорювана норма статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України не суперечить вимогам статті 29 Конституції України.

Необґрунтованим є й посилання народних депутатів України на невідповідність оспорюваного положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України статті 62 Конституції України, оскільки за правовою природою запобіжні заходи до підозрюваного, обвинуваченого не є кримінальним покаранням.

Зазначене положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України відповідає і статті 5 Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, якою передбачена можливість застосування запобіжного заходу у вигляді арешту,

зокрема, з метою запобігання вчиненню особою правопорушення чи її втечі після його вчинення.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 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 таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України, згідно з яким при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу разом з іншими обставинами враховується тяжкість злочину, у вчиненні якого підозрюється, обвинувачується особа.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

## **ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

---

### **ГАРМОНІЗАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З НОРМАМИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ В ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**М. Селівон,**

кандидат юридичних наук,  
член-кореспондент Академії правових наук України

За чинною Конституцією Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Завдяки суверенітету держава здійснює відповідні функції щодо формування та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики, забезпечення своїх національних інтересів та безпеки, співробітництва з іншими країнами на основі загальноєвропейських принципів і норм міжнародного права.

Становлення і розвиток громадянського суспільства, утвердження демократичних принципів здійснення державної влади пов'язані з використанням зарубіжного досвіду, підтриманням співробітництва з міжнародними організаціями, впровадженням положень міжнародних договорів, інших міжнародно-правових актів у національне законодавство, забезпеченням механізмів їх реалізації. Особливої актуальності набуває розв'язання проблем забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина. Це зумовлює необхідність використання як національних засобів правового захисту, так і захисту прав і свобод людини, що застосовуються відповідними міжнародними судовими установами або відповідними органами міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Створення міжнародних судових установ та органів міжнародних організацій на території Європи стало можливим завдяки зближенню національних правових систем, налагодженню юридичних механізмів їх взаємодії, способів правової інтеграції. Йдеться передусім про інтеграцію у межах Ради Європи і Європейського Союзу.

Зазначені інтеграційні процеси здійснюються не механічно, а шляхом удосконалення, наближення та приведення національного законодавства у відповідність до норм і стандартів міждержавно-правових систем, створення у такий спосіб правової та організаційної бази співробітництва суверенних держав. Здійснення відповідних заходів правової інтеграції, визначення її способів належать до відання заінтересованих у цьому держав. Без їх участі правові інтеграційні процеси здійснюватися не можуть.

Передумовою входження до міждержавно-правових систем, як свідчить практика, є створення демократичних засад для функціонування та подальшого розвитку громадянського суспільства країни-претендента, формування та утвердження принципів правової держави, реформування інституційної та нормативно-правової складових національної правової системи. Важливе значення має формування правової свідомості громадян з орієнтацією на демократичні стандарти міждержавно-правових систем.

Одним із способів правової інтеграції є гармонізація законодавчого регулювання

суспільних відносин з міжнародним правом. Треба підкреслити, що юридична література не дає чіткого визначення поняття «гармонізація». Автори публікації змістом цього поняття вважають певні дії, спрямовані на досягнення узгодженості, усунення суперечностей<sup>1</sup>; узгодження загальних підходів, концепцій розвитку національних законодавств<sup>2</sup>; одним з основних напрямів і форм проведення узгодженого правового розвитку держави<sup>3</sup>; зближення окремих правових положень різних правових систем шляхом усунення відповідних суперечностей та відмінностей, формування принаймні мінімальних загальних вимог і стандартів<sup>4</sup> тощо.

Інколи як гармонізацію трактують рецепцію права, яка полягає в запозиченні однією державою в іншій окремих юридичних термінів, правових норм, методів правового регулювання, а подекуди – і нормативно-правових актів. Проте гармонізація і рецепція права суттєво відрізняються. Якщо рецепція є засобом створення державою власного аналогу правової норми чи нормативно-правового акта на базі запозичених їх моделей, то гармонізація – спосіб правової інтеграції самостійних правових систем.

Тим часом засобами гармонізації законодавства держав-учасниць регіональних міждержавних організацій можуть бути так звані модельні законопроекти, що рекомендуються для прийняття державами-учасницями таких організацій з метою узгодження правової політики та зближення їх законодавчої бази. Необхідними складовими гармонізації законодавства є визначення її форм та встановлення меж. Що стосується форм, то ними можуть бути, зокрема, укладення міжнародно-правових договорів (конвенцій, хартій тощо) або членство у міждержавних об'єднаннях. Межі гармонізації визначаються обсягом зобов'язань держав за відповідними міжнародними договорами, а також правовим статусом міждержавного об'єднання.

Основою для розв'язання проблем правової інтеграції є відповідні регіональні правові системи (скажімо, у межах Ради Європи, Європейського Союзу) та глобальна правова система, сформована на базі загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, насамперед рішень (декларацій, резолюцій) Організації Об'єднаних Націй, її органів, а також багатьох міжнародних конвенцій тощо. Зрозуміло, що інтеграційні проблеми можуть успішно розв'язуватися за умови їх сприйняття національними правовими системами, які здебільшого визначають межі та процедуру інтеграції. Інтеграційні процеси в цьому розумінні здійснюються повною мірою за умови встановлення державою чіткого порядку застосування норм міжнародного права на її території, тобто їх імплементації. Необхідність імплементації у такий спосіб зумовлюється суверенністю держав і тим, що її механізми міжнародним правом, як правило, не визначаються.

За статтею 9 Конституції України імплементація міжнародних договорів у правову систему України може здійснюватися шляхом надання Верховною Радою України згоди на їх обов'язковість для України. У разі надання такої згоди відповідний міжнародний договір стає частиною національного законодавства України. Згаданою статтею Основного Закону встановлено, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Особливістю національного законодавства України, що складається з чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є те, що його норми не трансформуються в нові, суто національні норми України, а реалізуються самостійно, в окремих випадках – разом з внутрішньодержавним правовим актом, прийнятим у зв'язку з імплементацією міжнародного договору в правову систему держави. Таке законодавство не може змінюватися в односторонньому по-

<sup>1</sup> Луць Л. Основні заходи та способи Європейської правової інтеграції // Право України. – 2002. – № 5. – С. 146.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М., 1996. – С. 75.

<sup>3</sup> International Encyclopedia of Comparative Law. – N.V., 1975. – V. II. – Ch. 5.

<sup>4</sup> Cruz P. Comparative Law in a Changing World. – L., 1995. – P. 23.

рядку за визначеною процедурою розгляду, ухвалення та набрання чинності звичайними законами.

Це зумовлюється тим, що міжнародний договір є щонайменше двосторонньою угодою, його умови розробляються, підписуються та ратифікуються різними державами (нерідко із застереженнями окремої держави чи кількох держав), причому ратифікація здійснюється за власною процедурою кожної держави-учасниці договору. Відмова держави від окремих положень чинного міжнародного договору або договору в цілому можлива лише у формі денонсації, яка здійснюється в порядку, що визначається, як правило, самим договором.

Прикладом виконання на території України міжнародно-правових актів може слугувати Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року. Хоча минуло лише шість років відтоді, як Україна ратифікувала цю Конвенцію, проте реалізація її положень у правову систему України здійснюється послідовно і досить успішно. Суди України, інші органи державної влади, здійснюючи свої повноваження, нерідко застосовують положення Конвенції, правові позиції Європейського суду з прав людини для вирішення конкретних питань у контексті відповідних положень національного законодавства України, що врегульовують ті чи інші суспільні відносини.

Порівняння системи прав людини та основних свобод, передбачених цією Конвенцією та протоколами до неї, з правами і свободами людини і громадянина, закріпленими законодавством України, засвідчує, що вітчизняне законодавство містить загалом аналогічний перелік прав і свобод, хоч окремі з них відрізняються термінологічно від конвенційних визначень. Норми національного законодавства України збігаються, зокрема, з нормами Конвенції щодо: поваги до прав людини (стаття 1); права на життя (стаття 2); заборони катувань (стаття 3); права на справедливий судовий розгляд (стаття 6); призначення покарання лише згідно з законом (стаття 7); свободи мирних зібрань та свободи об'єднання (стаття 11); права на ефективний засіб правового захисту (стаття 13); права на вільні вибори (стаття 3 Першого протоколу); права на свободу пересування і свободу вибору місця проживання (стаття 2 Протоколу № 4) тощо.

При узгодженні національного законодавства з положеннями Конвенції про захист прав людини та основних свобод не може не враховуватися великий масив інших міжнародних актів з прав і свобод людини, до яких Україна також приєдналася і які у зв'язку з цим стали частиною її національного законодавства. Йдеться про декларації, конвенції, угоди ООН, її спеціалізованих установ, акти регіональних міждержавних об'єднань тощо.

Характерним для практики судів загальної юрисдикції є застосування здебільшого положень статей 6, 10 Конвенції, статті 1 Першого протоколу до неї та рішень Європейського суду з прав людини. Йдеться, зокрема, про критерії справедливого судового розгляду, відповідності тривалості судової процедури стандартам «розумного строку», захисту права власності, честі, гідності й ділової репутації, відшкодування моральної (немайнової) шкоди тощо<sup>1</sup>. Звернення до рішень Європейського суду зумовлено його роллю в європейській системі захисту прав людини та європейського правопорядку, оскільки одним з головних завдань практики Суду є вироблення відповідного загальноєвропейського стандарту прав людини<sup>2</sup>. Суд, до того ж, є головним елементом контрольного механізму додержання положень Конвенції.

Що стосується практики вирішення питань, віднесених до повноважень Конституційного Суду України, то треба відзначити, що орган конституційної юрисдикції України звертався до положень міжнародно-правових актів більш як у третині своїх рішень. У справах, що стосувалися офіційного тлумачення положень Конституції України та законів України за зверненнями громадян, близько 60 відсотків рішень Конституційного Суду містять посилання на міжнародно-правові акти, їх окремі положення для обґрунтування правових позицій Суду.

<sup>1</sup> Василь Паліюк. Практика застосування судами України Конвенції про захист прав людини і основних свобод. – Юридичний журнал. – 2003. – № 1. – С. 115–119.

<sup>2</sup> Василь Мармазов. Уроки європейського права – 2 // Юридичний журнал. – 2003. – № 2. – С. 128.

Так, вирішуючи справу щодо офіційного тлумачення положень низки статей Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г. Устименка), Конституційний Суд України в Рішенні від 30 жовтня 1997 року зазначив, що законодавство України на момент прийняття цього Рішення не було приведено у відповідність до європейських стандартів у частині захисту персональних даних про особу в зв'язку з прийняттям України до Ради Європи. Правовідносини, що виникали у цій сфері, в тому числі й інформаційного характеру, регулювалися відомчими нормативними актами колишнього СРСР, зокрема наказами Міністра охорони здоров'я СРСР та низкою положень і тимчасових інструкцій, затверджених у СРСР згаданим міністерством у 80-х роках ХХ століття.

Через відсутність власної нормативної бази зазначені нормативні акти продовжували на той час застосовуватися в Україні незважаючи на те, що чимало норм таких наказів, положень та інструкцій суперечили законодавству України про інформацію, охорону здоров'я, загальновизнаним міжнародним принципам рекомендаційного характеру, зафіксованим, зокрема, у Женевській декларації Всесвітньої медичної асамблеї (вересень 1948 рік, з наступними поправками), Міжнародному кодексі медичної етики (жовтень 1949 рік, з наступними поправками), Рекомендаціях Парламентської асамблеї Ради Європи «Про ситуацію з психічними захворюваннями» (жовтень 1977 рік), у численних деклараціях, хартіях і конвенціях про права людини тощо.

Вирішуючи зазначену справу, Конституційний Суд України керувався не лише нормами національного законодавства України, а й загальновизнаними принципами права<sup>1</sup>.

При розгляді справи за зверненнями громадян – жителів м. Жовті Води щодо офіційного тлумачення положень статей 55, 64, 124 Конституції України Конституційний Суд України у мотивувальній частині прийнятого Рішення від 25 грудня 1997 року вказав, що частина перша статті 55 Конституції України, яка закріплює право кожного звертатися до суду за захистом своїх прав і свобод, відповідає зобов'язанням України, які виникли, зокрема, у зв'язку з ратифікацією нею Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини та основних свобод, що згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства України<sup>2</sup>.

На думку фахівців, зазначене Рішення узгоджується з положеннями рішень Європейського Суду з прав людини від 23 вересня 1982 року у справі «Спорронг та Лоннрот проти Швеції» та від 24 червня 1993 року у справі «Папамихалопулос та інші проти Греції»<sup>3</sup>.

Зазначеними вище міжнародно-правовими актами не обмежувалася практика вирішення Конституційним Судом України справ конституційної юрисдикції. У Рішенні від 13 травня 1998 року в справі щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» Суд, обґрунтовуючи свій висновок про те, що в Україні на конституційному рівні дія принципу несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності не поширюється на депутатів місцевих рад, послався на Європейську Хартію про місцеве самоврядування. Стаття 7 Хартії, визначає, що функції і діяльність, несумісні з мандатом місцевої виборної особи, в національному законодавстві можуть бути встановлені тільки законом або основоположними правовими принципами.

Закріпивши основоположні принципи місцевого самоврядування, Конституція України дію принципу несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності на депутатів місцевих рад не поширила<sup>4</sup>.

Треба підкреслити, що посилання на міжнародно-правові акти в практиці органу

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

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 1. – С. 34–38.

<sup>3</sup> Скомороха В. Захист прав і свобод людини Конституційним Судом України в контексті практики Європейського Суду з прав людини // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 42.

<sup>4</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 3. – С. 5–9.

конституційної юрисдикції України не обмежується якоюсь категорією справ, а є досить поширеним. При розгляді справи щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю стосовно контрактної форми трудового договору Конституційний Суд на підставі аналізу зібраних матеріалів відзначив, що на той час в Україні відбувалося необґрунтоване розширення сфери застосування такої форми трудового договору, що не сприяло створенню умов для повного здійснення громадянами права на працю, ускладнювало становище працівників, знижувало реальність гарантій трудових прав громадян, встановлених Конституцією і законами України. У Рішенні від 9 липня 1998 року<sup>1</sup> Конституційний Суд України висловив правову позицію щодо доцільності обмеження визначення сфери застосування контрактної форми трудового договору лише законом, зазначивши, що така форма трудового договору не може впроваджуватись нормативними актами центральних і місцевих органів виконавчої влади, актами органів місцевого самоврядування, а також колективними договорами і угодами, іншими локальними нормативними актами. Це зумовлюється необхідністю посилення правових засобів захисту прав громадян у галузі праці, унеможливлення їх ущемлення, додержання вимог ратифікованої Україною Конвенції Міжнародної організації праці № 158 від 28 червня 1982 року про припинення трудових відносин з ініціативи підприємця.

У багатьох випадках Конституційний Суд України при вирішенні справ, крім національного законодавства України, керувався також конкретними міжнародно-правовими актами (деклараціями, хартіями, конвенціями тощо). В окремих справах Суд на обґрунтування своєї правової позиції або висновку апелював до конституцій інших держав, що, в принципі, співзвучне орієнтації на стандарти правового регулювання суспільних відносин у демократичних державах.

Так, у Висновку від 2 червня 1999 року у справі щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 46 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України<sup>2</sup> (в ньому йшлося про конституційне закріплення пенсійного віку) Конституційний Суд послався на сучасну практику, яка свідчить, що на закріплення конкретного пенсійного віку для жінок і чоловіків впливає ряд чинників – економічне становище суспільства, рівень зайнятості, вікова структура населення тощо. Саме тому, наголосив Конституційний Суд, пенсійний вік, як правило, не фіксується у конституціях сучасних держав, а регулюється звичайними законами (чи іншими нормативними актами). Таким чином, Суд при вирішенні справи враховував як національне законодавство, так і практику конституційного регулювання сучасних зарубіжних держав.

Однак загальна тенденція свідчить про те, що Конституційний Суд України здебільшого орієнтується на загальновизнані принципи і норми міжнародного права. Здійснюючи офіційне тлумачення терміна «член сім'ї військовослужбовця, працівника міліції, особового складу державної пожежної охорони», Суд у своєму Рішенні від 3 червня 1999 року<sup>3</sup> зазначив, що терміни «сім'я», «члени сім'ї», «родичі», «сімейне життя», «утримання» тощо у Конституції України вживаються неодноразово, але без визначення їх змісту. Не встановлено єдиних критеріїв чи поособного переліку членів сім'ї і міжнародно-правовими актами. Так, відповідно до статті 16 Загальної декларації прав людини (прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, резолюція № 217 А/Ш/І), пункту 2 статті 23 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, резолюція № 2200 А/XXІ/І), ратифікованого Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII) за чоловіками і жінками, які досягли шлюбного віку, визнається право на одруження і право засновувати сім'ю. Інших ознак (вимог) щодо членів сім'ї в аспекті питання, що вирішувалося Конституційним Судом у згаданій справі, зазначені основоположні міжнародно-правові акти не містять. Тому, зрозумі-

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 4. – С. 23–26.

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 3. – С. 5–8.

<sup>3</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 3. – С. 17–18.



міло, Суд акцентував свою увагу на аналізі національного законодавства України, згідно з яким і надав офіційне тлумачення терміна «член сім'ї».

У справі про фінансування судів Конституційний Суд України визнав неконституційним положення статті 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» у частині надання повноважень Кабінету Міністрів України здійснювати обмеження видатків з Державного бюджету України на утримання судових органів України без урахування конституційних гарантій їх фінансування. При цьому Конституційний Суд виходив з того, що обмеження фінансування не забезпечує належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, повного і незалежного здійснення правосуддя згідно із законом. Таке обмеження, відзначив Суд, є формою фінансового впливу на суддів, що ставить під сумнів, крім усього іншого, конституційне право людини і громадянина на судовий захист, оскільки реалізація конституційних положень про гарантії судового захисту прав і свобод людини і громадянина пов'язана із створенням державою належних умов для діяльності судів.

Обґрунтовуючи в прийнятому Рішенні у цій справі від 24 червня 1999 року<sup>1</sup> незалежність суду як загально визнану з позицій міжнародного права, Конституційний Суд послався з-поміж інших міжнародно-правових актів на Конвенцію про захист прав людини і основних свобод (1950 рік) та Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН 29 листопада та 13 грудня 1985 року, зазначивши, що серед засобів захисту прав і свобод людини й громадянина особлива роль належить незалежному й безсторонньому суду.

Проблемі незалежного здійснення правосуддя Конституційний Суд України приділив належну увагу і в Рішенні від 20 березня 2002 року<sup>2</sup> у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій. Зокрема, в мотивувальній частині цього Рішення відзначено, що, зупиняючи на 2001 рік дію положень окремих законодавчих актів у частині надання пільг, компенсацій і гарантій усім категоріям суддів, Верховна Рада України діяла всупереч положенню частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів», згідно з яким гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами. Це положення узгоджується з вимогами статті 130 Конституції України. Конституційний Суд послався також на статтю 6.1 Європейської хартії про статус суддів, відповідно до якої рівень оплати професійного виконання суддею своїх повноважень встановлюється таким чином, щоб ніщо не могло вплинути на його незалежність і неупередженість.

На необхідність утвердження принципу незалежності суддів, зокрема їх безсторонності та підкорення при здійсненні правосуддя лише закону, наголосив Конституційний Суд України у Висновку від 11 липня 2000 року у справі про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України<sup>3</sup>. Йшлося про законопроект, яким пропонувалося викласти частину третю статті 80 Конституції України в редакції, згідно з якою народні депутати і сенатори України не можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані без згоди Верховного Суду України.

Конституційний Суд зазначив, що наділення суду загальної юрисдикції повноваженням давати згоду на притягнення особи (включаючи і народного депутата України) до кримінальної відповідальності, яке є стадією кримінального переслідування і починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину, фактично стирає межі між функціями обвинувачення і правосуддя, що суперечить положенням статті 124 Конституції України і не узгоджується зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, а також з низкою рішень Європейського суду з прав людини щодо необхідності послідовного дотримання принципу розмежування між обвинуваченням і правосуддям.

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 4. – С. 5–10.

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 4. – С. 5–10.

<sup>3</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 3. – С. 17–23.

Надаючи офіційне тлумачення положення частини першої статті 10 Конституції України у справі про застосування української мови, орган конституційної юрисдикції зазначив, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом. Поряд з державною мовою, при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.

Мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова. У державних і комунальних навчальних закладах, поряд з державною мовою, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин.

Гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України. Одним з таких договорів, на які послався Суд у прийнятому Рішенні від 14 грудня 1999 року<sup>1</sup>, є Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року, яка ратифікована Україною 9 грудня 1997 року. Ця Конвенція зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову (пункт 1 статті 5).

У справі про смертну кару, визнаючи неконституційними окремі положення Кримінального кодексу України, які передбачали смертну кару як вид покарання, Конституційний Суд послався на те, що такий вид покарання суперечить статті 28 Конституції України, відповідно до якої «ніхто не може бути підданий катуванню, жорсткому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню». Названа стаття відтворює положення статті 3 Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Невідповідність смертної кари цій статті Конвенції підтверджує Європейський суд з прав людини, юрисдикцію якого щодо тлумачення зазначеної Конвенції визнала Україна<sup>2</sup>.

Вирішуючи справу про свободу утворення профспілок, Конституційний Суд України виходив з того, що статтею 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, як і статтею 11 вже згадуваної Конвенції про захист прав людини та основних свобод, що є частиною національного законодавства України, гарантується право людини на свободу об'єднання, зокрема право створювати профспілку і вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення зазначеного права, констатував Суд, не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших осіб.

Конституційний Суд України, обґрунтовуючи своє рішення від 18 жовтня 2000 року у згаданій справі, послався на зобов'язання України, що випливають з ратифікованої нею 11 серпня 1956 року Конвенції Міжнародної організації праці 1948 року про свободу асоціації і захист права на організацію (№ 87), зокрема стосовно вжиття необхідних заходів щодо гарантування трудящим вільного здійснення прав на організацію (профспілку), які визначені в ряді її статей. Національне законодавство держав-учасниць, відзначив Суд, не може порушувати гарантії, передбачені цією Конвенцією<sup>3</sup>.

Значну увагу Конституційний Суд України приділив аналізу міжнародно-правових актів у справі про право вільного вибору захисника своїх прав (Рішення від 16 листопада 2000 року). Надаючи офіційне тлумачення положення частини першої статті 59 Конституції України, згідно з яким кожен є вільним у виборі захисника своїх прав, Суд дійшов висновку, що це положення треба розглядати як конституційне право підозрюваного, обвинуваченого і підсудного при захисті від обвинувачення, а також

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 5–9.

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 16–21.

<sup>3</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 5. – С. 9–17.

особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги вибрати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Такий висновок Конституційного Суду обґрунтовувався, зокрема, положеннями статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, які передбачають право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або використовувати правову допомогу захисника, обраного ним на власний розсуд. Враховувалися приписи Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року про те, що держава повинна гарантувати кожному, чий права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту і таке право повинно встановлюватись судовим або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави (стаття 2), та можливість вільного вибору обвинуваченим захисника (пункт 3 статті 14). Суд посилався також на «Основні принципи, що стосуються ролі юристів», прийняті восьмим Конгресом ООН з питань попередження злочинності і поведження з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 року. Ними передбачено, що кожна людина має право звернутися до будь-якого юриста за допомогою для захисту і відстоювання своїх прав та захисту їх на всіх стадіях кримінального судочинства.

Наведені міжнародно-правові акти передбачають право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або через вільно вибраного ним на власний розсуд захисника з-поміж юристів, які можуть надавати ефективний правовий захист. Ці положення міжнародно-правових актів відтворені у положеннях частини першої статті 59 Конституції України, які закріплюють право кожної фізичної особи на правову допомогу і право вільного вибору захисника з метою захисту від обвинувачення.

Отже, підозрюваний, обвинувачений, підсудний, реалізуючи своє право вільно вибирати захисника у кримінальному судочинстві, може вибрати захисником як адвоката, тобто особу, яка має свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю відповідно до Закону України «Про адвокатуру», так і приватно практикуючого юриста, який займається наданням правової допомоги особисто або за дорученням юридичної особи<sup>1</sup>.

У справі щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду Конституційний Суд України в ухваленому Висновку від 11 липня 2001 року<sup>2</sup> констатував, що згідно зі статтею 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України ґрунтується на загальновизначених принципах і нормах міжнародного права. Одним з таких принципів є принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань, який виник у формі міжнародно-правового звичаю «*crata sunt servanda*» ще на ранніх стадіях розвитку державності, а нині дістав відображення у численних міжнародних угодах.

Як загальновизнане правило поведінки суб'єктів зазначений принцип закріплено у Статуті ООН, в преамбулі якого підкреслюється рішучість членів ООН «створити умови, за яких можуть дотримуватися справедливість і повага до зобов'язань, що впливають з договорів та інших джерел міжнародного права».

Конституційний Суд України у мотивувальній частині свого Висновку відзначив, що встановлення відповідальності за вчинення переважної більшості злочинів, передбачених Римським Статутом, є міжнародно-правовим зобов'язанням України відповідно до інших міжнародно-правових документів, які набули чинності для нашої держави (багато з них – задовго до набрання чинності Конституцією України). Це, зокрема, Конвенція про запобігання злочині геноциду та покарання за нього від 9 грудня 1948 року; Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року; Женевська конвенція про поведження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року; Конвенція про захист культурних цінностей на випадок збройного конфлікту від 14 травня 1954 року; Міжнародна конвенція про попередження злочи-

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 5. – С. 24–30.

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 4. – С. 35–44.

ну апартеїду та покарання за нього від 30 листопада 1973 року; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання від 10 грудня 1984 року.

Римський Статут фактично відтворює переважну більшість положень, що визначають злочини, саме названих та інших конвенцій, до яких приєдналася Україна. До того ж положення Статуту, які забороняють злочин геноциду, злочини проти людяності, воєнні злочини, злочин агресії, розглядаються нині як звичаєва норма міжнародного права, що неодноразово підтверджували міжнародні судові органи.

Стаття 1 Римського Статуту наголошує, що Міжнародний кримінальний суд доповнює національні органи кримінальної юстиції. Аналогічне положення міститься також в абзаці десятому преамбули Статуту. Доповнюючий національну систему правосуддя характер цього Суду конкретизовано у ряді інших статей його Статуту.

На відміну від міжнародних судових органів, передбачених частиною четвертою статті 55 Конституції України, які за своєю природою є допоміжними засобами захисту прав і свобод людини і громадянина, Міжнародний кримінальний суд доповнює систему національної юрисдикції. Можливість такого доповнення судової системи України Конституцією України не передбачена, а тому, зазначив Конституційний Суд України, приєднання України до згаданого Статуту відповідно до частини другої статті 9 Конституції України можливе лише після внесення до неї відповідних змін.

Рішення Конституційного Суду України, які певним чином враховували положення міжнародних правових актів, стосувалися багатьох питань, пов'язаних із здійсненням в Україні державної влади та місцевого самоврядування, захистом конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина тощо. Що стосується місцевого самоврядування, то прикладом може бути справа про адміністративно-територіальний устрій (йшлося, серед іншого, про спір стосовно повноважень щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві). У мотивувальній частині свого Рішення від 13 липня 2001 року<sup>1</sup> Конституційний Суд України підкреслив, що Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями пункту 2 статті 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу.

Чинні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» до компетенції міських рад відносять повноваження приймати рішення з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цими та іншими законами. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті (на відміну від регіонів як регіонально-географічних утворень), зазначеними вище законами чітко не визначені і не віднесені до компетенції інших органів. У зв'язку з цим та виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України не виключається, за висновком Конституційного Суду, можливість вирішення цих питань Київською міською радою до їх повного законодавчого врегулювання. Отже, положення Європейської Хартії місцевого самоврядування у системному зв'язку з положеннями відповідних законів України стали правовою базою для вирішення в порядку конституційної юрисдикції спірного питання місцевого самоврядування, про яке йшлося вище.

Досить цікавою в аспекті комплексного застосування положень національного законодавства та Конвенції про захист прав людини і основних свобод, а також рішень Європейського суду з прав людини є справа про заощадження громадян. У прийнятому Рішенні від 10 жовтня 2001 року<sup>2</sup> Конституційний Суд України зазначив, що із системного аналізу положень Конституції України випливає, що право власності може бути обмежено. Право держави обмежити володіння, користування та розпоряджен-

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 4. – С. 25–30.

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 5. – С. 11–17.

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

Конституційний Суд також зазначив, що відсутність безпосередньо в Законі конкретних етапів, строків повернення заощаджень та обсягів бюджетних асигнувань може призвести до повної втрати громадянами своїх вкладів, тобто до порушення їх конституційного права власності. Така позиція викладена і в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» від 21 лютого 1986 року: «Не заперечуючи право держави встановлювати – у досить широких межах розсуду, відповідно до її внутрішньої законодавчої, соціальної, економічної політики чи з іншою метою – обмеження у користуванні об'єктами права власності з огляду на суспільний інтерес, слід мати на увазі, що ці обмеження, однак, не повинні призводити до позбавлення можливостей такого користування, тобто до повної їх втрати».

Характерною ознакою окремих рішень Конституційного Суду України є те, що, обґрунтовуючи свої висновки та правові позиції за результатами розгляду тієї чи іншої справи, Суд, крім положень національного законодавства, при вирішенні спірних питань нерідко застосовує не один, а декілька актів міжнародного права в їх системному зв'язку. Прикладом може бути розглянута Судом справа щодо прописки громадян. Йшлося про спір стосовно конституційності інституту прописки громадян у частині її дозвільного характеру.

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

Наголосивши на тому, що право на вільне пересування і вибір місця проживання, як й інші права і свободи людини, є невідчужуваним та непорушним (стаття 21 Конституції України), Конституційний Суд водночас відзначив, що це право не є абсолютним. Свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України можуть бути обмежені, але тільки законом (стаття 33 Конституції України).

Допустимість обмеження свободи пересування, вільного вибору місця проживання в межах держави та права вільно залишати територію країни визнається і міжнародним правом. Конституційний Суд послався, зокрема, на статтю 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод, що закріплює правило, за яким здійснення права на свободу пересування і свободу вибору місця проживання, вільно залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, не може зазнавати жодних обмежень, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб. Однак закону, який комплексно регулював би реалізацію встановлених статтею 33 Конституції України прав і свобод, на момент розгляду зазначеної справи не було прийнято.

Питання стосовно прописки вирішувалися відповідно до підзаконних нормативних актів. Їх аналіз свідчив, що прописка мала, здебільшого, дозвільний характер і здійснювалася переважно на підставі відомчих актів, зокрема Тимчасової інструкції про

порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 лютого 1992 року. Ця Інструкція встановлювала необхідність отримання дозволу органів внутрішніх справ на прописку (виписку) в усіх без винятку населених пунктах України. Такий порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежав, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, обмежував право особи на вільний вибір місця проживання. Дозвільний порядок вибору особою місця проживання застосовувався згідно паспортною службою на підставі положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700. Це положення Рішенням Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року<sup>1</sup> визнано неконституційним. Воно не відповідало як чинному Основному Закону України, так і низці міжнародно-правових актів, до яких приєдналася наша держава.

Застосування Конституційним Судом України імплементованих у національне законодавство України актів міжнародного права практикувалося для вирішення досить широкого кола питань, що стосуються як фізичних, так і юридичних осіб. Показовим у цьому аспекті може бути Рішення Конституційного Суду від 12 лютого 2002 року<sup>2</sup> у справі про електроенергетику. Йшлося, серед іншого, про вирішення спору щодо конституційності окремих положень Закону України «Про електроенергетику» стосовно порядку розрахунків на оптовому ринку електричної енергії, зокрема, внесення грошових коштів за спожиту електричну енергію виключно на відкриті в установах уповноваженого банку розподільчі рахунки енергопостачальників – «Обленерго». Накопичені кошти обслуговуючі банки спрямовували учасникам оптового ринку електроенергії без участі «Обленерго». Суб'єкт права на конституційне подання вважав, що таким чином усі «Обленерго» як суб'єкти підприємницької діяльності позбавляються «права розпоряджатися своєю власністю, що суперечить частині першій статті 41 та частині четвертій статті 13 Конституції України».

Вирішуючи цей спір, Конституційний Суд України зазначив, що за Конституцією України держава визначає та рівним чином захищає всі форми власності. Власність гарантує не лише права власників, а й зобов'язує, покладає на них певні обов'язки. У статтях 13 і 41 Конституції України йдеться про те, що використання власності не може завдавати шкоди людині, правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства.

Викладена позиція кореспондується з Конвенцією про захист прав людини і основних свобод, якою державам-учасницям дозволено за допомогою національного закону використовувати певні регулюючі механізми користування об'єктами права власності відповідно до суспільних потреб, внутрішньої соціальної та економічної політики. У статті 1 Першого протоколу до Конвенції йдеться про те, що «ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права. Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».

Оскільки електроенергетика має стратегічне значення для стабільного функціонування економіки країни, засади організації та експлуатації енергосистем відповідно до пункту 5 частини першої статті 92 Конституції України визначаються виключно законом, яким і є Закон України «Про електроенергетику». Конституційний Суд констатував, що згаданий Закон окреслює правові, економічні та організаційні основи функціонування комплексу підприємств, що мають статус юридичних осіб та здійснюють виробничу, розподільчу, іншу діяльність з метою отримання прибутку на енергоринку. Тому юридична природа прав суб'єктів господарювання у цій сфері, за висновком

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 5. – С. 30–35.

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 1. – С. 19–25.

Суду, базується на загальній концепції договірних засад, закладеній у цивільному законодавстві. За цим Законом політика держави у галузі електроенергетики базується на принципі державного регулювання, зокрема, шляхом формування тарифів, здійснення контролю за діяльністю та встановлення відповідальності суб'єктів відносин за порушення правил оптового ринку електроенергії.

Здійснивши системний наліз положень Конституції України, Закону України «Про електроенергетику» та міжнародно-правових актів, Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що оспорювані положення статті 15<sup>1</sup> Закону України «Про електроенергетику» в частині встановленого порядку розрахунків на оптовому ринку електроенергії через розподільчі рахунки в уповноваженому банку є конституційними.

Показовим у сенсі системного застосування імплементованих у національне законодавство України актів міжнародного права є Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 року<sup>1</sup> у справі про безоплатну медичну допомогу.

У процесі дослідження конституційного припису «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» Конституційний Суд з'ясував зміст медичної допомоги з огляду на відповідні положення Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення, ухваленої у Женеві 28 червня 1952 року (статті 1, 2), Європейської Конвенції про соціальну та медичну допомогу, укладеної у Парижі 11 грудня 1953 року (статті 1, 8–17), Європейського кодексу соціального забезпечення, прийнятого у Страсбурзі 16 квітня 1964 року (частина II), Конвенції про медичну допомогу та допомоги у разі хвороби, прийнятої у Женеві 25 червня 1969 року (пункт 1, 3), та одноіменної Рекомендації, ухваленої там же і того ж дня (статті 7–12, 34), Європейської соціальної хартії, підписаної у Страсбурзі 3 травня 1996 року (статті 11–13), та інших міжнародних документів.

Конституційний Суд України констатував, що термін «медична допомога» широко вживається у національному законодавстві України, є певні його визначення Всесвітньої організації охорони здоров'я, науковців, медичних університетів й академій. Проте цілісна правова дефініція цього поняття у законах України відсутня, а тому потребує нормативного врегулювання.

Разом з тим аналіз термінів «безоплатно» і «медична допомога» у системному зв'язку з іншими аналогічними поняттями, що застосовуються в Конституції України, законах України, міжнародних договорах, дав Конституційному Суду можливість дійти висновку щодо загального змісту безоплатної медичної допомоги. Він, зазначив Суд, полягає у відсутності для всіх громадян обов'язку сплачувати за надану їм у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичну допомогу як у момент, так і до чи після її отримання. Словосполучення «безоплатність медичної допомоги» означає, підкреслив Конституційний Суд України у мотивувальній частині наведеного Рішення, неможливість стягування з громадян плати за таку допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я у будь-яких варіантах розрахунків (готівкою або безготівкових): чи у вигляді «добровільних внесків» до різноманітних медичних фондів, чи у формі обов'язкових страхових платежів (внесків) тощо. Дія положення «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» поширюється на всі такі заклади, які перебувають у державній (незалежно від відомчого підпорядкування) або комунальній власності і фінансуються з бюджетів будь-якого рівня.

Звернення Конституційного Суду України до міжнародно-правових документів практикувалося для вирішення окремих спорів відносно конституційності положень нормативно-правових актів, що виникають у процесі загального судочинства. Так, предметом розгляду Конституційним Судом була перевірка на відповідність Конституції України (конституційність) положень частини третьої статті 120 Кримінально-процесуального кодексу України щодо невизначеності граничного строку досудового слідства.

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 19–24.

Вирішуючи це питання, Конституційний Суд зазначив у мотивувальній частині свого Рішення від 30 січня 2003 року<sup>1</sup>, що строки досудового слідства відповідно до міжнародних договорів України повинні бути розумними. Статтею 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права передбачено, що кожен має право при розгляді будь-якого пред'явленого йому кримінального обвинувачення бути судимим без невинуватої затримки (підпункт «с» пункту 3). Згідно з пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону.

Підтримуючи положення згаданої Конвенції щодо права кожного на розгляд судом його справи протягом розумного строку, не можна, однак, не звернути уваги на необов'язковість цього положення для Європейського суду з прав людини, розгляд справ у якому не обмежений строками. Навряд чи розумним, на мою думку, є строк провадження в справах у цьому Суді від трьох до восьми років<sup>2</sup>.

Поняття «розумний строк досудового слідства», наголосив Конституційний Суд України у Рішенні, є оціночним, тобто таким, що визначається у кожному конкретному випадку з урахуванням сукупності всіх обставин вчинення і розслідування злочину (злочинів). Визначення розумного строку досудового слідства залежить від багатьох факторів, включаючи обсяг і складність справи, кількість слідчих дій, число потерпілих та свідків, необхідність проведення експертиз та отримання висновків тощо. Однак за будь-яких обставин строк досудового слідства не повинен перевищувати меж необхідності. Досудове слідство повинно бути закінчено у кожній справі без порушення права на справедливий судовий розгляд і права на ефективний засіб захисту, що передбачено статтями 6, 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод.

Якщо говорити про співвідношення міжнародних правових актів з національним законодавством України, то треба виходити, на мою думку, насамперед з положень Основного Закону держави, а також інших джерел права. Визначальними у цьому сенсі, крім самої Конституції, є прийняті Верховною Радою України Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, низка законів України.

Декларація про державний суверенітет України в розділі X проголосила пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. Водночас у її розділі III зазначено про необхідність забезпечення верховенства Конституції та законів республіки на своїй території. Акт проголошення незалежності України та Постанова Верховної Ради України «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 року визначили виключну чинність на території України Конституції, законів, постанов Уряду та інших актів законодавства республіки.

Законом України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року були підтвержені зобов'язання за міжнародними договорами, укладеними Українською РСР до проголошення незалежності України, і визнано, що Україна є правонаступницею прав і обов'язків за міжнародними договорами СРСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки.

Згідно із Законом України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 року визначено, що укладені та належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори, становлять невід'ємну частину законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Це узгоджується з положеннями статті 9 Основного Закону держави.

Як вбачається, проголошене Декларацією про державний суверенітет України положення пріоритетності загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права щодо

<sup>1</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 1. – С. 24–30.

<sup>2</sup> Див.: Валерія Лутковська: «Існують міфи щодо Європейського суду, які ми розвінчуємо...» // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50. – 14–20 грудня.



норм внутрішньодержавного права не знайшло подальшого законодавчого закріплення. Більше того, Законом України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року визнано пріоритет Конституції України над нормами міжнародного права. Частиною дев'ятою статті 7 цього Закону визначається можливість ратифікації міжнародного договору України, що містить положення, які суперечать Конституції України, тільки після внесення відповідних змін до Конституції України. Якщо міжнародним договором, укладення якого відбулося у формі закону, зазначено в частині другій статті 17 згаданого Закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовується правило міжнародного договору України. Щоправда, Законом не визначено правових механізмів укладення міжнародного договору «у формі закону», зокрема їх не відмежовано від механізмів приєднання України до міжнародних договорів (стаття 10).

Важливим у цьому аспекті є положення частини восьмої статті 7 цього Закону про необхідність одночасного подання проектів законів про ратифікацію міжнародного договору та про внесення змін до законодавчих актів у разі, коли виконання міжнародного договору потребує ухвалення нових законів України. Такі закони повинні ухвалюватися одночасно з ратифікацією міжнародного договору. Практика свідчить, що цей припис Закону, як правило, не виконується.

Оскільки міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а Конституція України відповідно до частини другої статті 8 має найвищу юридичну силу в системі джерел (форм) права, то, цілком зрозуміло, що норми міжнародного права не мають верховенства над Основним Законом України. Чинна Конституція України визнає за державою виключне право надавати дозвіл на поширення дії міжнародних договорів на своїй території.

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини та основних свобод, Перший та низку інших протоколів до неї, Україна, по суті, інкорпорувала Конвенцію і протоколи в національну правову систему та визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини з питань тлумачення та застосування її положень<sup>1</sup>. Завданням Суду, як відомо, є забезпечення неухильного додержання та виконання норм Конвенції державами-учасниками Ради Європи. Він реалізує це завдання шляхом розгляду та вирішення конкретних справ, провадження яких ним відкрито за індивідуальними скаргами, поданими фізичною особою, групою осіб або неурядовою організацією. Можливе подання скарги до Суду державою-членом Ради Європи на порушення положень Конвенції і протоколів іншою державою, яка має такий же статус.

Треба підкреслити, що введення та застосування в Україні зазначеного конвенційного механізму захисту прав людини ускладнюється, зокрема, тим, що Україна є державою з континентальною системою права, в той час як рішення Європейського суду базуються здебільшого на прецедентних принципах, сформульованих цим Судом. До того ж, згідно зі статтею 46 Конвенції рішення Суду є обов'язковими лише для сторін у справі. Наприклад, Конвенцією не гарантується право доступу до правосуддя. Її статтею 6 закріплено право на «справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом». Проте Європейський суд у рішенні у справі «Голдер проти Об'єднаного Королівства» від 21 лютого 1975 року зазначив, що ця стаття (пункт 1) гарантує право доступу до правосуддя, не погодившись з доводами про те, що вона стосується лише судової процедури<sup>2</sup>.

Отже, для судів України, інших органів державної влади нагальними є проблеми застосування положень Конвенції, врахування прецедентних рішень Європейського суду як своєрідного орієнтира для вирішення питань, які належать до компетенції від-

<sup>1</sup> Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 12 до Конвенції» // Голос України. – 1997. – 24 липня.

<sup>2</sup> Европейский Суд по правам человека. Избранные решения : в 2 т. – Т. 1 / Председатель редакционной коллегии – доктор юридических наук, профессор В.А.Туманов. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – С. 39–49.

повідних судів, інших органів державної влади. Їх розв'язанню могло б сприяти прийняття спеціальних законів або доповнення чинних законів нормами, що випливають безпосереднього з Конвенції, з метою деталізації конвенційних норм, максимального узгодження з ними потреб національного правового регулювання. Подібні проблеми є характерними і для інших держав. У Голландії, наприклад, суди і передусім Верховний суд розглядають Конвенцію як допоміжне джерело права і, по можливості, уникають посилань на Конвенцію, надаючи перевагу конституційним нормам. В Австрії суди надають перевагу буквальному, обмеженому тлумаченню положень Конвенції<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим заслуговує на увагу Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року<sup>2</sup> у справі про офіційне тлумачення положення частини першої статті 7 Цивільного кодексу України (за зверненням громадянина Сердюка В.А.). Йдеться про право громадянина або організації «вимагати по суду спростування відомостей, що не відповідають дійсності або викладені неправдиво, які порочать їх честь, гідність чи ділову репутацію або завдають шкоди їх інтересам, якщо той, хто поширив такі відомості, не доведе, що вони відповідають дійсності». Одним з джерел поширення цих відомостей, яке розглядав Конституційний Суд, було звернення громадянина до правоохоронного органу.

Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення положення «поширив такі відомості», зазначив, що викладення у листах, заявах, скаргах до правоохоронного органу відомостей особою, на думку якої посадовими чи службовими особами цього органу при виконанні функціональних обов'язків порушено її право, не може вважатись поширенням відомостей, які порочать честь, гідність чи ділову репутацію або завдають шкоди інтересам цих осіб. Тільки викладення у таких зверненнях завідомо неправдивих відомостей тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством України.

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

Як уже наголошувалося, за Конституцією України (стаття 9) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Застосування актів законодавства України судами України, іншими органами державної влади нерідко відзначається неоднозначністю у зв'язку зі складнощами з визначенням та з'ясуванням змісту окремих положень правових норм. Це зумовлює необхідність офіційного тлумачення таких положень. Воно здійснюється Конституційним Судом України. Проте до його повноважень належить офіційне тлумачення лише Конституції України та законів України (частина перша статті 150 Конституції). Правом офіційно тлумачити міжнародні правові акти Конституційний Суд України не наділений<sup>3</sup>. Міжнародні договори, як правило, не визначають можливості та порядку їх офіційного тлумачення. Винятком може бути, скажімо, Конвенція про захист прав людини та основних свобод. Тлумачення її положень належить до повноважень Європейського суду з прав людини.

Що стосується застосування норм міжнародного права Конституційним Судом

<sup>1</sup> Лукашук *И.И.* Международное право в судах государств. – СПб: СКФ «Россия-Нева», 1993. – С. 131.

<sup>2</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 2. – С. 27–30.

<sup>3</sup> Ухвала Конституційного Суду України від 3 грудня 1997 року за конституційним зверненням громадянина Кривоноса О.О. // Архів Конституційного Суду України за 1997 рік.

України, то вони, як зазначалося вище, використовуються для правової аргументації прийнятих Судом рішень та висновків у відповідних справах. Саме з цією метою на сучасному етапі використовуються і рішення Європейського суду з прав людини: у контексті тлумачення цим Судом положень Конвенції про захист прав людини та основних свобод та/або в контексті його правових позицій, висловлених у мотивувальній частині рішень у конкретних справах, які за своїми обставинами є подібними до тих, що вирішуються в Україні відповідно до її законодавства.

Отже, гармонізація положень чинного законодавства України з положеннями міжнародно-правових актів, імплементація міжнародно-правових норм, зокрема щодо прав і свобод людини, в національне законодавство України, їх реалізація у внутрішньодержавній сфері відповідають тенденціям поглиблення взаємозв'язку міжнародного і національного права, утвердження міжнародних стандартів у вітчизняній правовій системі.

Гармонізація вичерпує себе досягненням узгодженості положень національного законодавства і міжнародно-правових актів, їх повної взаємодії (гармонії), зрозуміло, із забезпеченням суверенного права народу безпосередньо або через відповідні органи державної влади встановлювати порядок і межі правового регулювання суспільних відносин, гарантуванням верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

**ПРОБЛЕМИ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ  
В ДОСЛІДЖЕННІ ПИТАНЬ  
ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

**В. Скомороха,**

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

Наукове опрацювання теоретичних питань і творче узагальнення практики конституційної юрисдикції за окремий період існування країни зазвичай проводиться на основі «офіційно-доктринальної» парадигми, тобто моделі постановки проблем прийнятої за зразок розв'язання дослідницьких завдань. Водночас треба підкреслити, що незалежно від стану реальних суспільних суперечностей та іноді навіть ілюзорних уявлень про адекватність державно-правових форм стану соціального розвитку суспільства, а також ступеня плюралізму в науковому та ідеологічному осмисленні суспільного життя, така модель (парадигма) визначає загальну базу наукових досліджень, їх методологію, структуру, категоріальний і термінологічний апарат, способи збору та обробки емпіричних даних, вибір питань для дослідження. Така парадигма відіграє не менш важливу роль і в правотворчості, в оцінці дієвості законодавства.

У 1991–1995 роках подібна парадигма багато в чому визначалася Конституцією (Основним Законом) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 року, Декларацією про державний суверенітет України 1991 року та Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. З точки зору досліджуваної теми зміст цих актів, їх наукове коментування та обговорення, а також суспільні сподівання того часу, безумовно, стимулювали вивчення її окремих аспектів. Однак тільки з прийняттям чинної Конституції України ця парадигма отримала подальший логічний розвиток і знайшла своє формальне вираження в науковій концепції сучасного державотворення.

У найбільш концентрованому вигляді вона включає такі конституційні постулати: 1) Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; 2) людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; 3) Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 4) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 5) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування; 6) в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; 7) суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; 8) забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України... – є обов'язком держави<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. – К.: Українська Правнича Фундація, 1996. – С. 4, 5, 6, 7.

Така політико-конституційна парадигма відкрила простір для якісно нового бачення змісту і перспектив суспільних процесів на трансформаційному етапі побудови в Україні правової держави. Водночас стало необхідним створення більш розгорнутого юридичного конструювання у конституційно-правовому регулюванні суспільних відносин, зокрема по кількох позиціях, які мали досить слабкі традиції у радянському державному праві і конституційному праві перших років незалежності України.

По-перше, це порядок утворення суб'єктів права, які діють у політичній сфері, розробка їх статусу як конституційно-правових осіб, а також регламентація їх взаємовідносин між собою і з державними органами.

По-друге, надзвичайно актуальним стало докладне регулювання здійснення прямого народовладдя.

По-третє, за умов зростання конкуренції щодо права вирішального голосу в політичних процесах підвищилась роль політичних партій та набувають дедалі більшої значущості гарантії для політичного волевиявлення меншин, включаючи їх представництво в органах влади.

По-четверте, серйозних зусиль необхідно докласти для підвищення інтенсивності реалізації прав громадян, що є важливим показником здійснення права.

По-п'яте, політична та правова система країни потребувала формування органу конституційної юстиції<sup>1</sup>.

Описані елементи парадигми визначають постановку питання про конституційність, її забезпечення. Врешті-решт такі питання досліджуються у руслі такого напрямку, як теорія конституції<sup>2</sup>.

Логіко-генетичною клітиною, здатною стати початком соціального дослідження, виступає така категорія, як конституція. Вважаємо, що є всі підстави сприйняти конструктивістську роль Основних законів взагалі та Конституції України зокрема. Адже з появою нової конституції відносини, що склалися або складатимуться в суспільстві, отримують фундаментальну державно-правову основу. Конституція справді дає початок новому суспільно-політичному устрою життя, стає обов'язковим орієнтиром, зокрема і для тих, хто чинить опір її появі. Відповідно до її положень створюються і діють державні органи, приймаються законодавчі акти, складається запрограмований нею політичний режим<sup>3</sup>.

Термін «конституція» у більшості наукових видань подається як такий, що походить від латинського слова «constitutio» – устрій, установа<sup>4</sup>. Він застосовувався ще в законодавстві Стародавнього Риму і означав у ті часи різні імператорські акти, в яких закріплювався устрій держави. У будь-якому разі у політичній історії держав світу тривалий час під цим терміном розуміли тільки устрій держави, форму організації державної влади. І тільки у ході буржуазних революцій, уособленням яких є Велика французька буржуазна революція кінця XVIII століття, це поняття наповнилося новим змістом.

У конституційно-правовій доктрині появу писаних конституцій нового типу нерідко, і додамо від себе, цілком слушно, пов'язують з ім'ям француза Ш.-Л. Монтеск'є<sup>5</sup>, хоча поділ влади на три гілки був запропонований вже Аристотелем, а потім Дж. Локком. Сформульована Ш.-Л. Монтеск'є ідея про те, що свобода і права індивіда можуть бути забезпечені тільки при суворому розподілі влади як гарантії захисту громадян від деспотизму, стала загальноприйнятою в усіх демократичних країнах і в тій або ін-

<sup>1</sup> Див., наприклад: *Белкин А.А.* Теоретические, правотворческие и правоприменительные проблемы конституционной охраны: (обеспечение конституционности юридических актов и юридической практики в России в 80-х – первой половине 90-х годов.). Дис. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата. – М., 1995. – С. 17–18.

<sup>2</sup> Див., наприклад: *Михалева Н.А.* Социалистическая конституция (проблемы теории) – М., 1981.

<sup>3</sup> Див.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. – 2-е изд. – М., 2000. – С. 10.

<sup>4</sup> Більш докладно про термінологічне значення поняття «конституція» див.: *Георгіца А.З.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – Чернівці: «Рута», 2001. – С. 51–52.

<sup>5</sup> *Le petit Lareousse illustre Dictionnaire encyclopedique* – Lareousse, 1996. – P. 1530.

шій формі знайшла відображення в конституціях. У французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 року, наприклад, проголошено, що суспільство, в якому не забезпечено користування правами і немає поділу влади і забезпечення прав людини і громадянина, не має конституції<sup>1</sup>. З того часу слово «конституція» – політичний термін: воно стало синонімом тільки певного державного устрою, побудованого на конституційних засадах.

Із плином часу поділ влади (як головна ознака конституційного державного устрою) поступився місцем іншій ознаці, а саме – участі народного представництва у державних справах<sup>2</sup>. Проте, незважаючи на відмінність конкретних підходів і характеристик, під конституцією розуміли і розуміють законодавчий акт, яким визначаються організації вищих органів держави, порядок здійснення ними своїх функцій, їх взаємовідносини і компетенція, а також засади становища індивіда стосовно державної влади<sup>3</sup>. З формальної точки зору конституція може співпадати з іншими законами держави, але водночас вона відрізняється від них способом прийняття, внесення змін і доповнень до неї. В сучасній теорії і практиці конституціоналізму вона наділена вищою юридичною силою і поставлена над іншими законами і нормативними актами; визначає діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади. Для прикладу наведемо припис, який міститься у частині другій статті 8 чинного Основного Закону України: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». Не можна залишити поза увагою і запитання, яке незмінно постає у свідомості людей: чим є насправді конституція? Звичайно, за формою конституція – завжди і насамперед юридичний документ, основа державності та правопорядку<sup>4</sup>. Та водночас – це політичний документ, адже вона здійснює регулюючий вплив на політичні відносини в суспільстві. Конституційні норми є основоположними не тільки для діяльності державних органів, а й політичних партій та інших громадських об'єднань, посадових осіб, громадян даної держави та іноземців, які перебувають на її території. У такому разі доречно використати словосполучення: конституція – Основний Закон держави і суспільства<sup>5</sup>. За визначенням Ю. Тодики, як Основний Закон держави і суспільства Конституція вирішує п'ять основних блоків проблем: форму правління і засади конституційного ладу; основи правового статусу людини і громадянина; форму державного устрою; систему органів державної влади і місцевого самоврядування, створення політико-правових умов формування структур громадянського суспільства<sup>6</sup>. В юридичній літературі висловлюються різні думки щодо кількості функцій конституції і, зокрема, стосовно ідеологічної функції<sup>7</sup>. Деякі вчені вважають, що конституція є документом, який виконує і певну ідеологічну функцію<sup>8</sup>. Загальна думка ще не є загальноприйнятною. Очевидно, загальнолюдські цінності, які знайшли своє відображення в Конституції України, якщо і виражають певну ідеологію, то це універсальні філософські ідеї свободи і правової держави.

Не претендуючи на повноту висновків і враховуючи лише ту проблему, яка є предметом дослідження, звернемо увагу на таке.

<sup>1</sup> Пункт 16 Декларації прав людини і громадянина // Конституции государств Европы. – Т. 3. – М.: Изд. Норма, 2001 – С. 434.

<sup>2</sup> Див.: Карнев Н.И. Исторический очерк представительных учреждений в западной Европе // Конституционное государство : Сборник статей. – Изд. 2-е. – СПб, 1905. – С. 35.

<sup>3</sup> Див. Елинек Г. Общее учение о государстве. – СПб, 1908. – С. 371.

<sup>4</sup> Див.: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации : Учебник для вузов. – М., 1996. – С. 69.

<sup>5</sup> Див.: Бобровник С.В. Конституція – Основний Закон України. Конституція незалежної України : навчальний посібник – К., 2000. – С. 42.

<sup>6</sup> Тодика Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. – Харьков: «Факт», 2000. – С. 9.

<sup>7</sup> Лазарев В.В. Конституционное право : Учебник. – М., Новый Юрист, 1998. – С. 42.

<sup>8</sup> Див.: Георгіца А.З. Проблеми утвердження конституціоналізму в якості загальнодержавної ідеології в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету : Збірник наук. праць. – Вип. 121. – Чернівці: Правознавство, 2001. – С. 62–65.

Ймовірно, що в основі стриманого підходу до визнання ідеологічної функції конституції у постсоціалістичних країнах є певні елементи, пов'язані з радянським баченням конституції, яке найбільш виразно висловив С. Алексєєв: «У проєкт боком-боком прокралась імперативи комуністичної правової ідеології»<sup>1</sup>.

Невипадково перші зміни, внесені до Конституції постсоціалістичної Угорщини протягом 1989, 1990 років, були спрямовані на її деідеологізацію: із офіційної назви республіки виключено слово «народна», усунено більшість згадок про соціалізм та пов'язані з ним явища. У червні 1990 року Державні збори вилучили з Конституції положення, що проголошували рівну реалізацію цінностей буржуазної демократії і демократичного соціалізму»<sup>2</sup>.

Частина друга статті 11 Конституції Республіки Болгарія 1991 року проголосила положення, згідно з яким жодна політична партія чи ідеологія не може бути проголошена або утверджена як державна<sup>3</sup>.

«Громадяни посткомуністичних країн виходять з того, – стверджує відомий угорський юрист А. Шайо, – що влада розбещує тих, хто опинився біля її стерна, зовсім не тому, що вона неминуче попадає лише до рук зіпсованих людей, а тому, що така природа речей»<sup>4</sup>.

Деідеологізація – вилучення з текстів конституцій таких ідеологічних понять, як «соціалістична держава», «соціалістична законність», «соціалістична власність» не означає, що Конституція України, конституції інших країн СНД утримали ідеологічні властивості та функції. Як й інші сучасні конституції, вони виходять з визначених політичних і правових концепцій, доктрин, формулюють принципи, на яких засновано суспільство і державу. Але у цьому випадку не йдеться про закріплення ідеологічних постулатів будь-якого складу або політичної партії<sup>5</sup>.

Для вітчизняної та і для світової конституційно-правової теорії надзвичайно важливе значення має проблема визначення сутності конституції. Зауважимо у цьому зв'язку, що в доктрині немає єдиного погляду в цьому питанні. В основному домінують два підходи, які за очевидної умовності термінів, можна назвати: 1) класово-політичним; 2) раціоналістичним<sup>6</sup>.

Суть класово-політичного підходу полягає в тому, що конституції, закріплюючи групи суспільних відносин, виражають співвідношення сил у суспільстві, поділеному на класи. У цьому зв'язку традиційно цитують Ф. Лассалья, який писав, що сутність конституції – це «фактичні відносини, сили, які існують у даному суспільстві»<sup>7</sup>. Однак, на наш погляд, ще яскравішим з цього приводу є висловлювання В. Леніна: «Сутність конституції в тому, що основні закони держави взагалі і закони, які стосуються виборчого права до представницьких установ і т. ін., виражають справжнє співвідношення сил у класовій боротьбі»<sup>8</sup>. Слідом за своїми класиками (К. Марксом і В. Леніним) марксистсько-ленінська наука державного права трактувала конституцію як результат «співвідношення сил у класовій боротьбі». Навряд чи варто сьогодні зводити сутність конституції тільки до вказаної тези, тим більше, що вона аж ніяк не узгоджується з історичними фактами (Конституція США, наприклад, за більш як 200-річну історію не зазнала змін, хоча за цей час у країні відбулися значні зміни у співвідношенні політичних сил).

<sup>1</sup> Алексєєв С.С. Философия права. – М.: Изд. Норма, 1998. – С. 225.

<sup>2</sup> Страшук Б.А. Основы конституционного права Венгрии // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Т. 3. – М.: Изд. БЕК, 1998. – С. 552–553.

<sup>3</sup> Конституции государств Европы. – Т. 1. – М.: Изд. «Норма», 2001. – С. 395.

<sup>4</sup> Шайо Андраш. Самоограничение власти. Крайний курс конституционализма. – М.: Юрист, 2001. – С. 23.

<sup>5</sup> Тодика Ю.М. Вказ. праця. – С. 79.

<sup>6</sup> Див.: Авакьян С.А. Вказана праця. – С. 9.

<sup>7</sup> Лассаль Ф. О сущности Конституции // Соч. – Т. 2 – М., 1925. – С. 13.

<sup>8</sup> Ленин В.И. Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам // Полн. собр. соч. – Т. 17. – С. 345.

Прихильники ж раціоналістичного підходу не заперечують соціально-політичних факторів у появі та сутності конституцій, але так само і не абсолютизують їх. Вони висувають на перший план службову роль конституції як позитивного документа, який закріплює засади статусу особи і державну організацію, впорядковує суспільні відносини і тим самим сприяє їх просуванню вперед. Як бачимо, вони ставлять на перший план роль конституції як юридичного документа, основного закону держави. Безперечно, серед прихильників такого підходу (саме раціоналістичного, а не марксистського!) на першому місці знаходиться Ф. Лассаль. У цьому зв'язку російський вчений Д. Златопольський досить слушно привертає увагу дослідників до двох надзвичайно плідних ідей, які висунув німецький політичний діяч<sup>1</sup>. Першою є ідея про те, що всяка конституція являє собою основний закон. Ф. Лассаль вважав, що це є головною властивістю будь-якої конституції, яка одночасно, з одного боку зближує її з будь-яким звичайним законом, а з другого – відрізняє від нього, оскільки в кожній державі існує тільки один основний закон, тоді як звичайних законів – безліч. Ідея конституції як основного закону вперше була реалізована в Конституції РРФСР 1918 року, коли поряд із словом «конституція» у дужках стояло словосполучення «Основний Закон». На сьогодні цим словосполученням позначаються конституції ФРН, Китаю, В'єтнаму, Монголії\*.

Інша ідея Ф. Лассалья пов'язана з його висновком про те, що Конституція саме тому, що вона є основним законом, являє собою юридичну базу всієї законодавчої діяльності держави. При цьому він стверджував, що основний закон держави «...повинен бути основою для всіх інших законів...». Саме тому, по-перше, принципи основного закону повинні пронизувати усі звичайні закони і, по-друге, у державі можуть існувати і «...видаватися лише ті закони, які будуть суворо узгоджуватися з принципами конституції як основного закону»<sup>2</sup>.

На мою думку, є підстави враховувати обидва підходи щодо характеристики причин появи і сутності конституції.

Але, як неодноразово підкреслювалося в літературі, сутність конституції знаходить своє втілення в найрізноманітніших аспектах. Світова конституційна історія свідчить, що основні закони держав приймаються, як правило, в результаті компромісу між різними соціально-політичними силами стосовно докорінних питань суспільного життя. У демократичному суспільстві створений конституцією механізм влади – це завжди компроміс, оскільки у суспільному житті беруть участь або ведуть боротьбу за владу різні політичні сили. Цей компроміс, хоча і вимушений для багатьох, та все ж добровільний, він виражає загальну (за винятком деструктивних сил) заінтересованість у вирішенні проблеми влади і свободи людини і громадянина на основі закону. Конституція стає своєрідним суспільним договором між різними верствами суспільства. Отже, ще однією сутнісною характеристикою конституції, як стверджують деякі вчені, має бути ідея соціального співробітництва<sup>3</sup>.

Останнім часом у наукових публікаціях усе частіше йдеться про такий аспект сутнісної характеристики конституції, як її програмний характер. З цього приводу професор Б. Ебзеєв (Росія) пише: «Конституція являє собою продуману модель організації соціуму, і в цьому розумінні вона є певною програмою, яка має для всіх суб'єктів права юридично

<sup>1</sup> Див.: Златопольский Д.А. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии: Учебник для вузов. – М.: Зеркало. 1999. – С. 28.

\* Цікаво, що паралельно з терміном «конституція» використовується словосполучення «Основний закон» і в чинній Конституції України. В її преамбулі зустрічається формулювання: «Верховна Рада України від імені Українського народу... приймає цю Конституцію – Основний Закон України». На жаль, цей винятковий припис залишився поза увагою дослідників.

<sup>2</sup> Лассаль Ф. О сущности Конституции. – СПб, 1906. – С. 7.

<sup>3</sup> Див.: Баглай В.М., Габричидзе Б.Н. Вказ. праця. – С. 71; Мелашенко В.Ф. Конституція – Основний закон держави // Конституційне право України; За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 1999. – С. 105; Георгіца А.З. Поняття та сутність конституції в сучасній конституційній доктрині // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. – Вип. 100. – Чернівці: Правознавство, 2000. – С. 60.



обов'язковий характер»<sup>1</sup>. Принагідно зауважимо, що в чинній Конституції України програмні властивості виявляються в різних формах. Так, у тексті Основного закону міститься вказівка на конкретні цілі Конституції. Зокрема, в її преамбулі зафіксовані положення про прагнення «забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя», піклування «про зміцнення громадянської злагоди на землі України», прагнення «розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу». В Конституції також закріплені приписи, які, будучи нормами прямої дії, водночас складають певну програму (в статті 1 вказано, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, а в статті 5 – що вона є республікою. Програмний характер має і частина друга статті 3, в якій проголошується, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави).

Як уявляється, запропонований підхід до оцінки сутності конституції має не абстрактно-теоретичний, а в першу чергу практичний, прагматичний характер. Він базується на аналізі Конституції України, отримав пряме закріплення в тексті Основного Закону України і відповідає тлумаченню його нормативного змісту.

До речі, у зв'язку з цим значно більшої уваги дослідників і практиків потребують питання, пов'язані з інтерпретацією поняття «функції конституції», адже сутність конституції найяскравіше виявляється в її функціях. Під функцією (від лат. *functio* – виконання, звернення)<sup>2</sup> конституції звичайно ж треба розуміти прояви її призначення, що відображають роль Основного Закону в політиці, житті суспільства і громадян, здійсненні завдань держави. У такому ракурсі функції конституції визначаються як основні напрями її впливу на суспільні відносини<sup>3</sup>.

Якщо у визначенні цього поняття в літературі існує певний консенсус, то цього не можна сказати про систему функцій Конституції України та їх видову кваліфікацію. Тут кожен автор, практично, має свою думку. Так, В. Мелашенко усі функції конституції поділяє на дві групи. До першої групи, основу якої становить такий критерій, як сфери впливу конституції на суспільні відносини, він відносить функції соціальні (об'єктні): політичну, економічну, соціальну, культурну (ідеологічну). До другої групи функцій правових (технологічних) – регулятивну установчу, правотворчу, охоронну, інтегративну, системотворчу та інші<sup>4</sup>. Автори іншого підручника з конституційного права України<sup>5</sup> називають майже такі ж функції конституції: юридичну, установчу, регулятивну, правоохоронну, політичну, але ще з більшою деталізацією – економічну, ідеологічну, інформаційну, педагогічно-виховну. Інші дослідники виділяють: юридичну, установчу, регулятивну, правоохоронну, політичну, а також наголошують на притаманності функцій: економічної, ідеологічної, інформаційної, педагогічно-виховної тощо. С. Бобровник вважає доцільним розрізняти такі функції Конституції України, як політична, економічна, соціальна, ідеологічна, екологічна, установча, регулятивна, охоронна, інформаційна, прогностична (програмна)<sup>6</sup>.

Для порівняння звернемося до розробки цього питання в російському конституційному праві. Зокрема, такі відомі вчені-конституціоналісти, як М. Вітрук і А. Козлов виділяють тільки три найважливіші функції конституції, а саме: юридичну, політичну та ідеологічну<sup>7</sup>. Інший вчений – фахівець у галузі дослідження проблем природи Конституції Російської Федерації – С. Авак'ян вважає, що будь-якій конституції властиві такі функції, як установча, організаторська, зовнішньополітична, ідеологічна, юри-

<sup>1</sup> *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд : Учебное пособие для вузов. – М., 1997. – С. 22–23.

<sup>2</sup> Див.: *Словник іншомовних слів / Укладачі С.М. Морозов, Л.М.Шкарапута.* – К., 2000. – С. 630.

<sup>3</sup> Див.: *Конституційне право України / За ред. В.Я.Тация, В.Ф.Погорілка, Ю.М.Тодики.* – К., 1999. – С. 48.

<sup>4</sup> Див.: *Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка.* – К., 1999. – С. 119–122.

<sup>5</sup> Див.: *Конституційне право України / Вказ. праця.* – С. 48–49.

<sup>6</sup> Див.: *Конституція незалежної України : Навч. посібник / За ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова.* – К., 2000. – С. 51–53.

<sup>7</sup> Див.: *Конституционное право : Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев.* – М., 1999. – С. 62; *Конституционное право : Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов.* – М., 1996. – С. 31.

дична<sup>1</sup>. На думку судді Конституційного Суду Російської Федерації В. Лучіна, до основних функцій конституції треба віднести – регулятивні, (які включають установчу, правоуповноважуючу, охоронну, програмну); політичну, ідеологічну, системоутворюючу та аксіологічну<sup>2</sup>.

Німецька державознавча наука при визначенні функцій конституції в житті суспільства обмежується тільки вказівкою на роль Основного Закону в установленні правил політичних дій та рішень, у конституюванні державної єдності, формуванні процедури суспільного існування. Отже, основний наголос робиться на формулюванні інтегративної та стабілізуючої функції Основного Закону. Але найчастіше вказує не на особливу роль юридичної функції, яка, на думку німецьких учених, закладає фундамент єдності та стабільності, знаходить свій вияв у метафоричному визначенні Конституції як Основного Закону держави<sup>3</sup>.

Цікаво, що французька наука конституційного права майже не досліджує це питання, обмежуючись тільки констатацією значення конституції для суспільства. Один з провідних сучасних учених-конституціоналістів – Ф. Ардан стверджує, що конституція одночасно символічну, філософську та юридичну цінність<sup>4</sup>.

Як бачимо, в загальній теорії конституції до цього часу не вироблено єдиного підходу щодо розуміння функції як різних проявів її призначення. У такому разі треба керуватися загальновідомим прийомом – сприйняти як робочу гіпотезу те, що відстоюється більшістю дослідників. Вважаємо за доцільне виділити такі функції Конституції України: установчу, політичну, ідеологічну та юридичну. Установча функція Конституції України виявляється, насамперед, у закріпленні спадкоємності у розвитку державності (в преамбулі йдеться про необхідність опори на багатовікову історію українського державотворення, усвідомлення відповідальності перед попередніми поколіннями, а також про визнання права української нації, усього Українського народу на самовизначення). Вона дістає вияв у закріпленні стабільності, системі суспільних відносин, збереженні і зміцненні основоположних засад організації суспільства і держави. Один з основних проявів цієї функції полягає в тому, що норми Конституції визнають і юридично оформлюють найважливіші соціально-економічні та політичні інститути суспільства, узгоджують суспільно-політичні інститути, які виникли і розвиваються в системі фактичних суспільних відносин, і наділяють їх необхідними юридичними властивостями (загальний статус України – у розділі I; статус Президента України – розділ V – статті 102–112; Верховної Ради України та її органів – розділ IV – статті 85–101; Кабінету Міністрів України – розділ VI – статті 113–120; інших органів – розділи VII–VIII, XII). У ряді випадків конституційні норми виконують роль фактичного і правового засновника. З прийняттям чинної Конституції в Україні були утворені такі нові державні органи, як Рахункова палата (стаття 98), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (стаття 101), Вища рада юстиції (стаття 131); запроваджено нові елементи до суспільно-політичних інститутів: прав, свобод та обов'язків людини і громадянина (розділ II), місцевого самоврядування (розділ XI) змінений порядок внесення змін до Основного Закону України (розділ XIII). Реалізація Конституції в обсязі установчої функції потребує від відповідних суб'єктів конституційного права безумовного виконання та дотримання її приписів.

Функція Конституції – одна з найважливіших властивостей, які зумовлюють її особливу роль у національній правовій системі, особливу соціальну роль у суспільстві. Адже загальновідомо, що Конституція створюється державою для досягнення певних політичних цілей і повинна, звичайно, володіти необхідними для цього властивостями: політика і право в ній мають бути представлені в органічно цілісному ви-

<sup>1</sup> Див.: Авакьян С.А. Вказ. праця. – С. 11.

<sup>2</sup> Див.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М, 2002. – С. 33–45.

<sup>3</sup> Див.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ : Пер. с нем. – М., 1981. – С. 31–33; Изензее Й. Государственное право Германии : Сокращ. пер. нем. семитомного издания. – Том 2. – М., 1994. – С. 307–309.

<sup>4</sup> Див.: Ardan Philippe. Institutions politiques et droit constitutionnel. – Paris, 1989. – P. 53–55.

гляді, «збалансовані у **внутрішньо** (підкреслено авт.) узгоджену єдність<sup>1</sup>. Політичний процес, в якому так чи інакше беруть участь всі політичні сили, здійснюється за правилами, встановленими конституцією. Політичний процес охоплює різні форми, способи і напрями політичної діяльності. По суті – це порядок функціонування політичної системи, її інститутів. Із зміною норм конституції вносяться певні зміни і в політичний процес<sup>2</sup>.

Як і будь-яка сучасна конституція, основний закон встановлює принципи і передбачає реальний режим політичного процесу. З одного боку, він містить основні політичні орієнтири, яких дотримується країна, а з другого – детально визначає компетенцію і повноваження різних інститутів системи<sup>3</sup>.

Політична функція Конституції України виявляється і в тому, що її норми містять чимало положень, в яких політичний зміст і спрямованість домінують. Так, вона закріплює принципи народовладдя (частини друга й третя статті 5), політичної та ідеологічної багатоманітності (частина 1 статті 15); політичні права і свободи громадян статті 34–37, 39), включаючи різні форми та способи їх участі в управлінні державними справами (стаття 38). Тут треба назвати і «політичні» повноваження Верховної Ради України, яка визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики (підпункт 1 частини першої статті 85), Президента України, який здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (підпункт 3 частини першої статті 106), Кабінету Міністрів України, який згідно зі статтею 116: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України.

З політичною функцією Конституції тісно пов'язана ідеологічна функція Основного Закону України. На жаль, треба констатувати, що питання ідеологічної характеристики конституційних норм Основного Закону України 1996 року є чи не найменш дослідженим. У більшості випадків дослідники свідомо чи несвідомо обминають це делікатне питання. При цьому нерідко посилаються на частину другу статті 15 Конституції, де вказано, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова.

Автор у даному випадку поділяє думку російського дослідника В. Лучіна, який стверджує, що таке положення Конституції є суперечливим і не позбавлене лукавства. Ніякі, навіть нинішні радикальні, зміни суспільного ладу не можуть відмінити те, що притаманне природі людини, – потреби в ідеології як усвідомленій меті суспільної діяльності<sup>4</sup>. Неважко здогадатися, що закріплення в Конституції подібного припису значною мірою було продиктоване також ідеологічними міркуваннями – під приводом подолання монополії комуністичної ідеології забезпечити перехід до ідеології, побудованої на принципово нових цінностях. Зручним прикриттям цих цілей і стала ідея ідеологічного плюралізму. У більш широкому розумінні словосполучення «жодна ідеологія...» треба сприймати як незалежність від впливу певних ідеологічних принципів. Адже кожна країна, незважаючи на пануючий у демократичних суспільствах принцип ідеологічного плюралізму, має свою державницько-правову ідею, яка об'єднує весь народ і має загальнонаціональний характер<sup>5</sup>.

Не витримує критики позиція тих учених і політиків, які не хочуть бачити в Конституції України ідеологічного документа. Зауважимо у цьому зв'язку, що навіть на Заході нині відмовилися від поширеної у 50–70 роках ХХ століття теорії деідеологіза-

<sup>1</sup> Див.: Степанов И.М. Конституция и политика. – М., 1984. – С. 38.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Конституционное право : Учебник. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 42.

<sup>3</sup> Constitution in Democratic Politics. – Ed. by V. Bogdanof. – Aldershot, 1988. – С. 381. Цит. за кн. Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 119.

<sup>4</sup> Див.: Лучин В.О. Вказана праця. – С. 40.

<sup>5</sup> Харц Л. Литературная традиция в Америке. – М., 1993. Цит. за кн. Медведчук В. Сучасна українська національна ідея і питання державотворення. –К.: «Україна», – 1997. – С. 9.

ції (одним з авторів був американський соціолог Д. Белл), згідно з якою в епоху науково-технічної революції настає кінець усім ідеологіям. Навпаки, її місце зайняла протилежна теорія реідеологізації, що обґрунтовувала необхідність вироблення ідеології та ідеалів, які змогли б захоплювати маси<sup>1</sup>.

Ідеологія як система політичних, правових, моральних, релігійних, естетичних і філософських поглядів та ідей, в яких усвідомлюється й оцінюється ставлення людей до дійсності<sup>2</sup>, – необхідний конструктивний елемент суспільного розвитку. Ідеологічна функція конституції полягає в тому, що вона виступає засобом ідеологічного впливу<sup>3</sup>. Важко заперечувати, та й неможливо, що чинна Конституція України не є ідейно-політичною, можливо навіть світоглядною, основою українського суспільства, яка визначає напрями і перспективу його розвитку, є державно-політичною платформою єднання і злагоді всіх конструктивних політичних сил, громадян України всіх національностей. Не потребує додаткової аргументації й інша аксіома: держава і закони, які вона приймає, не можуть бути ідеологічно аморфними. У такому контексті можна сказати, що в будь-якій конституції завжди наявний певний ідеологічний вектор. Інша справа, що конституція не повинна приписувати як державну, обов'язкову ідеологію будь-якого класу (класів, соціальної та іншої спільноти, а тим більш – індивідуальну).

Позитивний ідеологічний потенціал Конституції України виявляється, насамперед, у встановленні нею принципів взаємовідносин громадян–суспільства–держави, побудованих на гуманізмі, справедливості та взаємній відповідальності (статті 21, 23, 24, 28, 29, 55, 56, 59, 65). Норми чинної Конституції України закріплюють багато демократичних цінностей, передбачають створення умов, достатніх для засвоєння й активного використання їх громадянами, орієнтують розвиток культури, науки, освіти, мистецтва на формування вільної особистості (статті 10, 11, 12, 25, 53, 54). Конституція визнає дію принципів моралі, розглядає деякі права й обов'язки громадян у контексті їх морального обов'язку (стаття 23, частина четверта статті 35; частини друга і третя статті 51, частина третя статті 52, частина перша статті 65).

Викладене вище дає змогу авторові приєднатися до думки тих, хто вважає, що конституційні норми чи не найбільшою мірою, порівняно з іншими юридичними нормами, концентрують правові, політичні та моральні засади<sup>4</sup>.

Стосовно юридичної функції конституції, то вона незаперечно визнається всіма дослідниками. Юридична функція полягає в тому, що Конституція як Основний Закон є головним джерелом права, норми якого мають вищу юридичну силу і лежать в основі всієї системи правового регулювання. Сутність цієї функції Конституції проявляється в тому, що вона:

- стає основою правової системи і правопорядку в країні (від себе додамо, що ця її якість є надзвичайно важливою для трансформаційного періоду в розвитку суспільства);

- сама регулює суспільні відносини і як документ прямої дії може бути вихідним базисом для їх виникнення;

- дає імпульс розвитку законодавства та прийняттю великого масиву нових нормативних юридичних актів, які втілюють загальні ідеї та окремі положення конституції<sup>5</sup>.

Звичайно, цим не вичерпується сутність юридичної функції конституції. Так, відомий вчений-конституціоналіст із ФРН К. Хессе стверджує, що конституція встанов-

<sup>1</sup> Див.: Большой энциклопедический словарь [БЭС] / Гл. ред. А.М. Прохоров. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М., 1997. – С. 113, 336.

<sup>2</sup> Там само. – С. 434.

<sup>3</sup> Лазарев В.В. Вказана праця. – С. 42.

<sup>4</sup> Ильинский И.П. Конституционно-правовое регулирование общественных отношений // Общественные науки – 1977. – № 6. – С. 38; Лучин В.О. Зазначена праця. – С. 41; Медведчук В. Сучасна українська національна ідея і питання державотворення. – К., 1997. – С. 8; Георгица А.З. Проблеми утвердження конституціоналізму в якості загальнодержавної ідеології в Україні // Вісник Чернівецького університету. – Вип. 121. – Чернівці, 2001. – С. 62–65.

<sup>5</sup> Див.: Авакьян С.А. Вказана праця. – С. 15.

лює правила політичних дій та рішень, дає політиці керівні вказівки<sup>1</sup>. А Б. Ебзеев вбачає в конституції основний закон, який володіє особливими гарантіями стабільності, і пропонує розглядати конституцію як юридичну форму фіксації пізнаних суспільством об'єктивних закономірностей соціально-історичного розвитку, які внаслідок їх конституційного закріплення трансформуються у поведінку громадян і стають нормою діяльності держави, її органів і посадових осіб, громадських об'єднань<sup>2</sup>. Українські вчені М. Козюбра і М. Малишко до юридичної (правової) функції Конституції України відносять установчу, регулятивну, системотворчу, правоохоронну та деякі інші<sup>3</sup>.

Зазначені моменти повною мірою характеризують юридичну функцію Конституції України. Вона є «головним» (титульним) документом нової правової системи, що утворюється сьогодні в Україні: для деталізації Конституції України необхідно прийняти понад 210 законів, зокрема, понад 60 – тільки для реалізації положень, які безпосередньо впливають з неї; частина з них прийнята, але у своїй більшості вони перебувають на підготовчій стадії<sup>4</sup>. Досить актуальним є і, мабуть, залишиться на майбутнє завдання забезпечення прямої дії норм Конституції України: нерідко органи державної влади та посадові особи, і в першу чергу суди загальної юрисдикції усіх рівнів, дивляться на Основний Закон як на своєрідну правову біблію, якій потрібно молитися, а не на юридичний документ найвищої сили, який містить норми безпосереднього правового впливу.

Для сучасного стану розвитку теорії і практики конституціоналізму в Україні важливе значення мають питання конституційного регулювання. Актуальність вивчення меж конституційного регулювання та його механізму в Україні зумовлюється: по-перше, тим, що часто-густо в теорії і практиці ототожнюються предмет і об'єкт конституційного регулювання; по-друге – необхідністю вдосконалення конституційного законодавства, підвищення ефективності дії вже існуючих норм Конституції. На нашу думку, немає особливої потреби підкреслювати важливість дослідження цього блоку питань для теми, що розглядається.

Насамперед необхідно з'ясувати, що являють собою предмет і об'єкт конституційного регулювання, як вони співвідносяться між собою. В теорії права предмет науки взагалі, цілком зрозуміло і конституційно-правової, визначається як відображена в її поняттях «сукупність об'єктивних закономірностей», а об'єкт – як «сукупність явищ і процесів об'єктивної реальності, яку вивчають науковці у процесі пізнання свого предмета»<sup>5</sup>. Відповідно в літературі з конституційного права традиційно предметом конституційного регулювання є суспільні відносини. Наприклад, В. Мелашенко вважає, що «основним предметом правового регулювання конституційного права України є суспільні відносини, які виникають і діють у процесі здійснення влади народом України»<sup>6</sup>. Професор В. Шаповал до предмета конституційного права відносить державно-політичні відносини владарювання<sup>7</sup>. Ще категоричніше висловлюється А. Козлов: «Урегульовані конституцією суспільні відносини є об'єктом (предметом) конституційного регулювання»<sup>8</sup>. Отже, предмет і об'єкт конституційного регулювання ототожнюються.

Водночас Р.Єнгібарян і В.Тадевосян справедливо вважають, що об'єкт і предмет регулювання – різнопорядкові явища. Одне з них відноситься до права і об'єктивується в конституційно-правових відносинах і нормах, друге – до наукового знання про та-

<sup>1</sup> Хессе К. Вказ. праця. – С. 28–29, 32–33.

<sup>2</sup> Див.: Ебзеев Б.С. Вказ. праця. – С. 17–18.

<sup>3</sup> Див.: Конституційне право України / За ред. В.Я.Тация, В.Ф.Погорілка, Ю.М.Тодици. – С. 48.

<sup>4</sup> Див.: Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства : Збірник наукових праць. – Вип. 2. – К., 1997. – С. 16, 26.

<sup>5</sup> Сырых В.М. Логические основания общей теории права. – В 2 т. – Т. 1. – М., 2000. – С. 25–26.

<sup>6</sup> Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – С. 7.

<sup>7</sup> Див.: Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : Підручник. – К., 1997. – С. 8.

<sup>8</sup> Конституционное право : Учебник // Отв. ред. Козлов А.Е. М.: Изд. БЕК, 1996. – С. 34.

кі норми і відносини, оформленого в наукових джерелах<sup>1</sup>. На думку Н. Богданової, об'єкти регулювання конституційного права охоплюються більш загальним поняттям – «конституційно-правова дійсність». До об'єктів вона відносить норми конституційного права, формалізовані у різних джерелах, конституційно-правові відносини, а також саме конституційно-правове знання як результат вивчення названих об'єктів. Дослідження різних проявів об'єктів науки конституційного права сприяє всебічному розумінню її предмета. Тому дослідниця робить висновок, що об'єкт міститься у предметі науки, а предмет розкривається через пізнання об'єкта<sup>2</sup>.

Досить складним у теорії та практиці конституціоналізму є питання про межі конституційного регулювання. Треба дати відповіді на такі запитання: в якому обсязі, в якій спосіб і в якій послідовності відобразити їх у конституції?

З упевненістю можна стверджувати про докорінну зміну в підході до предмета конституційного регулювання. Якщо в ранніх конституціях предметом регулювання були два блоки суспільних відносин: влада і права людини (в основному, так звані природні), то тепер у працях авторів багатьох країн світу такий вузький підхід відкидається<sup>3</sup>. Зміст нових конституцій красномовно свідчить про більш широкий підхід. Кардинально змінилися характер і природа суспільних відносин, які регулюються основним законом. Сучасна конституція регулює суспільні відносини набагато повніше. Зішлемося на приклад Конституції України 1996 року. В узагальненому вигляді вона регулює: 1) відносини, які становлять основоположні засади (суверенітет, народовладдя тощо); 2) відносини, які опосередковують будівництво (будову), устрій держави; 3) відносини, які опосередковують основоположні засади функціонування держави; 4) відносини, які визначають характер зв'язків між державою і конкретною особою (права і свободи)<sup>4</sup>.

Водночас треба наголосити на тому, що в науці конституційного права питання про межі конституційного регулювання стало предметом гострих дискусій як у нашій країні, так і за кордоном. У центрі дискусії – постановка питання про взаємовідносини суспільства і держави, масштаби втручання держави у різні сфери життя суспільства. Прихильники однієї точки зору висловлювалися за обмеження предмета конституційного регулювання, другої – за включення до нього у більш широкому масштабі соціально-економічних відносин. Ці позиції отримали відображення, зокрема, в різних проектах конституцій, оприлюднених на початку 90-х років в Україні. Не можна не зупинитися на позиції, яку відстоює М. Баглай. Виходячи з постулату незалежності громадянського суспільства від держави, над якою воно стоїть, і визнанні свободи та ініціативи людини та об'єднань людей як у політичній, так і в економічній галузях, він стверджує, що «право регулює тільки невелику частину суспільних відносин, у той час як більша їх частина є предметом саморегуляції на основі моралі і громадської самоорганізації»<sup>5</sup>.

«Через права вільної людини, – зазначає М. Баглай, – формується певний суспільний порядок: форми власності, організація економіки, політична система, соціальні відносини тощо. Демократична держава не може встановлювати соціалістичний або капіталістичний суспільний лад, тобто піддаватися тому чи іншому ідеологічному тиску, оскільки у будь-якому разі це буде нав'язуванням бажання однієї частини населення іншій»<sup>6</sup>. На підтвердження своєї позиції він посилається на країни, де діють старі конституційні акти (США, Великобританія та інші), в яких на «засади суспільного ладу» немає і натяку.

На нашу думку, така аргументація даної позиції є непереконливою. Вище вже

<sup>1</sup> Див.: *Енгібарян Р.В., Тадевосян Э.В.* О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (читая новейшую учебную литературу) // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 15–16.

<sup>2</sup> Див.: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. – М., 2001. – С. 10.

<sup>3</sup> *Чиркин В.Е.* Конституция: российская модель. – М., 2002. – С. 18; *Чиркин В.Е.* Российская конституция и международный опыт // Государство и право. – М., 1998. – № 12. – С. 6.

<sup>4</sup> Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – С. 7–10.

<sup>5</sup> Див.: *Баглай М.В., Габричидзе Б.Н.* Вказ. праця. – С. 16.

<sup>6</sup> Там само. – С. 17.

йшлося про те, що старим конституціям (до яких, безумовно, відносяться і конституційні акти згаданих країн) був притаманний «вузький» підхід взагалі до конституційного регулювання. Стосовно ж тих країн, де конституції приймалися після Другої світової війни (ФРН, Франція, Італія, Португалія та інші) і навіть у 90-х роках ХХ століття (Литва, Швейцарія, нова Конституція якої набрала чинності 1 січня 2000 року), то в текстах основних законів з'явилися розділи про «економічний лад», «соціально-етнічні відносини». У статті 130 Конституції Іспанії вказується, що держава повинна вносити свій вклад у модернізацію розвитку всіх секторів економіки<sup>1</sup>. Конституція Македонії містить спеціальний розділ 4 «Основи економічних відносин»<sup>2</sup>, аналогічний розділ, присвячений економіці, можна знайти в Конституції Словацької Республіки (глава третя, розділ перший)<sup>3</sup>.

Модель чинної Конституції України у цьому відношенні займає нібито проміжне становище. Хоча в ній немає розділу про засади суспільного ладу, але водночас у багатьох статтях встановлюються економічні, соціальні та інші функції держави.

Отже, практика сучасного конституціоналізму підтверджує головний висновок: відносини, які визначають характер економічної і політичної структур суспільства, стали, поряд з іншими, предметом конституційного регулювання. Інша справа – якою мірою. Безперечно, на зміст конституції та елементи предмета конституційного регулювання впливають кілька факторів:

По-перше, – це політичні погляди, які існують на момент прийняття конституції, на природу власності, влади, призначення тих чи інших її інститутів;

По-друге, зміст, а, відтак, і предмет регулювання конституції залежать від конкретних умов етапу розвитку державності в тій чи іншій країні;

По-третє, на предмет і характер конституційного регулювання певний опосередкований вплив має рівень суспільної свідомості, зокрема рівень правової культури населення;

По-четверте, треба брати до уваги призначення конкретних конституцій;

По-п'яте, не менш важливим фактором є воля і позиція органів і осіб, які займаються підготовкою проекту;

По-шосте, на предмет і зміст конституції певний вплив мають власні риси конституції як політико-правового та ідеологічного документа<sup>4</sup>.

У контексті проблеми, що розглядається, доречно звернути увагу на існуючі підходи до витлумачення понять, пов'язаних з дією та формами реалізації Основного Закону України. В чинній Конституції України термін «конституція» зустрічається 97 разів, а термін «Основний Закон України» – один раз. Аналіз інтерпретації даного терміна дозволяє, на нашу думку, виявити аспекти його змістового навантаження, які вкладалися в нього творцями Конституції України, а тепер повинні враховуватися в процесі практичного застосування Основного Закону та його норм. У конституційно-правовій літературі з-поміж багатьох аспектів виділяють такі:

По-перше, конституція – основний закон, який володіє особливими гарантіями стабільності. Він може бути переглянутий в особливому, передбаченому самою конституцією, порядку.

По-друге, конституція в теорії і практиці світового конституціоналізму сприймається як закон, що засновує державу, систему її органів і порядок їх формування, встановлює їх компетенцію, визначає характер взаємовідносин органів державної влади з місцевим самоврядуванням та іншими елементами політичної системи суспільства. Інакше кажучи, вона виступає юридичним уособленням правової оформленості держави.

По-третє, Конституція є законом, який формує і забезпечує політичну єдність Українського народу – громадян України всіх національностей. Встановлюючи унітарний устрій нашої держави, конституція одночасно містить гарантії від гіпертрофії

<sup>1</sup> Конституции государств Европы. – М., 2001. – С. 78.

<sup>2</sup> Там само. – С. 442.

<sup>3</sup> Вказ. праця. – Т. 3. – С. 125.

<sup>4</sup> Див.: Авакьян С.А. Вказ. праця. – С.16–21.

цієї єдності шляхом визнання статусу територіальної автономії за республікою Крим, економічної, ідеологічної та політичної багатоманітності.

По-четверте, виступає способом формалізації державного ладу України шляхом закріплення його фундаментальних засад. Вона визначає основні цінності держави і суспільства та порядок їх державного захисту (розділи 1, 2).

По-п'яте, конституція – це єдиний закон, який встановлює межі державної влади шляхом закріплення прав людини і громадянина і покладення відповідних цим правам обов'язків на державу, а також параметри індивідуальної автономії особи, характер їх взаємовідносин.

По-шосте, конституція є способом закріплення і вираження вищих правових норм, і в цьому розумінні є так званою абсолютною нормою, якій не можуть суперечити будь-які чинні правові акти. У зв'язку з цим конституція виступає як закон, що володіє верховенством на всій території держави та вищою юридичною силою.

По-сьоме, Конституція складається з норм, в яких сформульовані вимоги до людської поведінки, але не сама ця поведінка; вона залишається «мертвою буквою» і не здійснює ніякого впливу, якщо зміст цих вимог не стає людською поведінкою. Зміст конституційної норми не може, як правило, бути реалізований тільки на основі вимог, які містяться в цій нормі. Тому для керівництва людською поведінкою у будь-якій ситуації вимагається конкретизація більш-менш фрагментарної норми. Так, зміст і межі дії конституційно-правової гарантії власності визначаються на сучасному етапі розвитку української державності тільки з урахуванням соціальних і економічних функцій власності. Інакше кажучи, конкретизація змісту конституційної норми та її здійснення можливі тільки з урахуванням умов «дійсності», яка покликана впорядкувати дану норму (останнє зауваження має особливо важливе значення для діяльності Конституційного Суду України)<sup>1</sup>.

Звичайно, такий перелік можна продовжити. З наведеного зрозуміло, що поняття Конституції України має багато різних аспектів, причому залежно від конкретних обставин її застосування той чи інший аспект може превалювати.

*(Далі буде)*

---

<sup>1</sup> Докладніше про це див.: *Ебзев Б.С.* Вказ. праця. – С. 17–18; *Хессе К.* Вказ. праця. – С. 37–39.



**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА****ФОРМА ДЕРЖАВИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ****В. Шаповал,**

доктор юридичних наук, професор

*(Продовження)*

До основних сучасних форм державного правління віднесена *змішана республіканська*. Іноді таку форму визначають як напівпрезидентську республіку, а також вживають терміни «парламентсько-президентська республіка» або «президентсько-парламентська республіка». За наших умов саме термін «змішана республіканська форма державного правління» набув офіційного звучання: представляючи 20 березня 1996 року у Верховній Раді України проект нової Конституції України, Президент України у своїй доповіді для позначення запропонованої у проекті форми правління використав саме цей термін. Однак у жодній конституції, за змістом якої прийнято відповідну форму, не вживаються названі або інші терміни. Генеза змішаної республіканської форми правління пов'язана з Конституцією Франції 1958 року. Цю форму сприйняли ряд країн, включаючи більшість пострадянських (Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Росія і Україна).

Головними політико-правовими ознаками змішаної республіканської форми державного правління є: 1) побудова механізму здійснення державної влади на засадах або жорсткого, або часткового «розподілу влад» (поділу влади); 2) так званий дуалізм виконавчої влади і відсутність конституційного визначення президента як носія виконавчої влади; 3) політична відповідальність уряду перед парламентом, а у пострадянських країнах – і перед президентом; 4) конституційне закріплення функцій президента як арбітра або (та) гаранта у певних сферах державної діяльності; заміщення поста (посади) президента шляхом загальних виборів. Визначальною характеристикою змішаної республіканської форми правління є поєднання або навіть симбіоз головних ознак інших основних республіканських форм. На відміну від згадуваних «гібридних» форм державного правління, це поєднання не є сумою таких ознак, і на його основі виникає нова якість, наслідком якої є наявність у республік із змішаною формою певних власних ознак.

За умов конкретних країн із змішаною республіканською формою державного правління деякі з відповідних ознак сприйняті альтернативно. Насамперед по-різному побудовано механізм здійснення державної влади, проявом чого є різні підходи за змістом конституцій щодо сумісності або несумісності мандата депутата і посади члена уряду. Так, у Франції конституційно зафіксована вимога несумісності. У Португалії депутати, які призначені членами уряду, не можуть здійснювати свої повноваження до завершення виконання функцій членів уряду. В Польщі та Румунії беззастережно визнана сумісність, а в Хорватії сумісність можлива лише за рішенням уряду. З другого боку, для пострадянських країн є майже загальним правилом конституювання несумісності мандата члена парламенту і посади члена уряду. Звичайно президент найбільш причетний до функціонування уряду в тих країнах, де встановлено несумісність мандата члена парламенту і посади члена уряду.

Ступінь причетності президента до функціонування уряду прямо засвідчують порядок вирішення питань кадрового складу уряду та особливості його політичної від-

повідальності. За умов змішаної республіканської форми державного правління прийнято, по суті, різні способи утворення уряду з тією чи іншою участю парламенту у відповідних процедурах. При цьому, чим ширші повноваження президента, зокрема у сфері виконавчої влади, тим вужчими є повноваження парламенту стосовно формування уряду і звільнення його членів з посади. Існують суттєві відмінності щодо порядку вирішення кадрових питань між пострадянськими та іншими країнами. Зокрема, у пострадянських країнах роль президента у процесі формування уряду посилюється у зв'язку з відсутністю високоорганізованого партійно-політичного представництва у парламенті.

На відміну від інших країн із змішаною республіканською та країн з парламентськими формами державного правління, де прем'єр-міністр звільняється з посади за власним волевиявленням або за наслідками вираження недовіри чи невраження довіри у парламенті, у пострадянських країнах він завжди може бути звільнений за рішенням президента, прийнятим на його розсуд. Крім того, президент може звільняти інших членів уряду практично також на власний розсуд. Передбачене в деяких країнах подання прем'єр-міністра має формальний характер. Тим самим уряд несе політичну відповідальність перед президентом. До того ж уряд повинен складати повноваження перед новообраним президентом.

Разом з тим у пострадянських країнах прямо передбачена або фактично встановлена політична відповідальність уряду і перед парламентом. За приклад може слугувати стаття 87 Конституції України, в якій визначено порядок розгляду і вирішення Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Згідно із загальним правилом, прийнятим в країнах із змішаною республіканською і парламентськими формами правління, звільнення з посади прем'єр-міністра внаслідок вираження йому недовіри або з інших підстав має за результат відставку всього складу уряду.

В інших країнах із змішаною республіканською формою, ніж пострадянські, і за умов парламентського правління дієздатність уряду загалом пов'язана із строком повноважень парламенту. Відставка уряду або його окремих членів може бути зумовлена наслідками політичної відповідальності виключно перед парламентом. Президент уповноважений звільняти окремих членів уряду з інших підстав, ніж за наслідками такої відповідальності, лише за поданням (ініціативою) прем'єр-міністра, що має реальний характер. Лише у Португалії є застереження, що президент на власний розсуд і без контрасигнування може припинити повноваження уряду, коли це «необхідно для нормального функціонування демократичних інститутів» (стаття 195 Конституції). Водночас у Франції на практиці склався інститут фактичної відповідальності уряду перед президентом: найчастіше відставка уряду є наслідком відставки прем'єр-міністра, здійсненої за наполяганням президента і без будь-якого волевиявлення з боку парламенту.

Ключовою або навіть основоположною ознакою змішаної республіканської форми державного правління є так званий дуалізм виконавчої влади. Термін «дуалізм» стосовно виконавчої влади сформулювали французькі автори для пояснення відповідних конституційних положень. Він означає «розподіл» виконавчої влади між президентом і урядом, її «роздвоєність», «двоцентровість» тощо. Особливості такого «розподілу» в різних державах спричинили появу класифікацій самої змішаної республіканської форми правління. Якщо основні повноваження у сфері виконавчої влади належать президенту, цю форму нерідко класифікують як президентсько-парламентську республіку. В разі ж концентрації відповідних повноважень в уряді – як парламентсько-президентську. Наведена класифікація ґрунтується на досить абстрактних критеріях визначення обсягів повноважень президента і уряду як носіїв виконавчої влади. На їх основі неможливо чітко розмежувати і встановити зазначені різновиди змішаної республіканської форми.

Основні закони, прийняті в країнах із змішаною республіканською формою державного правління, звичайно містять змістові визначення уряду як носія виконавчої влади.

Однак відповідні формулювання є неоднозначними, адже в конституціях відсутні приписи про здійснення виконавчої влади президентом, її належність президенту тощо. Пропорції ж «розподілу» виконавчої влади між президентом і урядом і роль уряду у відповідній сфері є різними. У пострадянських країнах уряд, як правило, є органом, який організаційно залежить від президента і функціонально пов'язаний з ним і навіть з його апаратом, а прем'єр-міністр – лише формальний чільник уряду. До того ж суспільно-політичні фактори, включаючи відсутність розвинутої партійної системи, не сприяють досконалій реалізації конституційних положень стосовно уряду як органу виконавчої влади. Тому теза про дуалізм виконавчої влади тут має умовну значущість. В інших країнах значення уряду як складової державного механізму порівняно вагоміше, він є самодостатнім органом виконавчої влади. Про це свідчать визначені в конституціях компетенційні зв'язки між парламентом, урядом і президентом. Більш значущим є і статус прем'єр-міністра, який звичайно є реальним главою уряду.

В конституціях, прийнятих у країнах зі змішаною республіканською формою державного правління, президент прямо не названий носієм виконавчої влади. Однак така його роль впливає з різних положень. У пострадянських країнах уряд звичайно перебуває під контролем президента, що дістає вияв у змісті його повноважень. Так, Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (пункт 15 частини першої статті 106 Конституції України). Подібними повноваженнями наділений президент у Казахстані. У Білорусі, Вірменії та Казахстані президент за пропозицією (поданням) прем'єр-міністра визначає структуру уряду, а у Вірменії ще й встановлює порядок його діяльності. В Киргизстані президент на власний розсуд визначає структуру уряду, утворює і ліквідує органи виконавчої влади, що не входять до складу уряду.

Контроль президента за діями уряду засвідчує і його вповноваженість скасовувати урядові акти. Таке повноваження Президента України встановлене пунктом 16 частини першої статті 106 Конституції України. Відповідні положення містять й основні закони Білорусі, Казахстану, Киргизстану і Росії. Згідно з пунктом 10 статті 116 Конституції України функції Кабінету Міністрів України можуть бути визначені не тільки Конституцією та законами України, а й актами Президента України. Частиною третьою її статті 113 передбачено, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України. Керівна значущість актів президента щодо діяльності уряду конституційно визнана в інших названих країнах.

Конституції, прийняті у пострадянських країнах, нерідко передбачають безпосередню участь президента в роботі уряду. У Білорусі, Казахстані, Киргизстані та Росії президент може головувати на засіданнях уряду. При цьому в Білорусі уряд прямо визнано підзвітним, а в Киргизстані – підконтрольним президенту. У Вірменії президент скликає і веде засідання уряду, а за його дорученням це може зробити прем'єр-міністр. Участь президента у здійсненні виконавчої влади і його співвіднесеність з урядом відображена у конституційних положеннях, які регулюють сфери оборони, національної безпеки і зовнішньої політики. Це, зокрема, стосується положення пункту 3 частини першої статті 106 Конституції України, відповідно до якого Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави.

В інших, ніж пострадянські, країнах зі змішаною республіканською формою державного правління конституційний статус президента як носія виконавчої влади є менш виразним. Він не уповноважений скасовувати урядові акти, а акти самого президента не мають керівної значущості для уряду, діяльність якого ґрунтується на конституції та законах. Як зазначалось, загальним правилом не передбачене право президента за власним рішенням припиняти повноваження уряду або його окремих членів, що зумовлює відсутність політичної відповідальності уряду перед президентом. Тим самим, існують значні відмінності щодо змісту змішаної республіканської форми правління в різних країнах.

Свідченням таких відмінностей є також менший ступінь участі президента в роботі уряду в інших, ніж пострадянські, країнах. У Польщі президент для вирішення питань «особливого значення» уповноважений скликати засідання урядової ради. Її утворює власне уряд, що засідає під головуванням президента. Водночас конституційно застережено, що урядовій раді не належить компетенція уряду. У сфері зовнішньої політики президент має взаємодіяти з главою уряду і компетентним міністром. У Хорватії за пропозицією президента уряд може проводити засідання для обговорення ініційованих главою держави питань. За певних обставин президент уповноважений скликати засідання уряду під своїм головуванням. Основним законом передбачено, що президент і уряд взаємодіють у формулюванні і здійсненні зовнішньої політики. В Румунії президент може брати участь у засіданнях уряду, де обговорюються певні питання «національного інтересу». Його участь в інших засіданнях зумовлена запрошенням (пропозицією) глави уряду. В усіх випадках, коли президент бере участь в урядових засіданнях, він головує на них. У Португалії президент може головувати в уряді на прохання його глави. У більшості названих країн президент має реальні повноваження у сферах оборони і національної безпеки.

Порівняно ширшими повноваженнями щодо здійснення виконавчої влади наділений президент у Франції. Зокрема, він головує в уряді, хоча прем'єр-міністр за спеціальним дорученням може його заміщувати. Президент підписує акти уряду, але водночас значна частина актів президента контрасигнується урядом. Тим самим передбачається тісний взаємозв'язок з питань урядової діяльності між президентом і прем'єр-міністром як своєрідними партнерами. Однак на практиці головну роль у вирішенні цих питань нерідко відігравав президент. Роль президента щодо уряду і його глави зумовлена й поширеним серед політиків та юристів тлумаченням положення статті 21 Конституції Франції 1958 року, згідно з яким «прем'єр-міністр керує діяльністю уряду». Враховуючи те, що засідання уряду відбуваються під головуванням президента, здійснення прем'єр-міністром керівництва урядовою діяльністю (а не самим урядом) трактують як роботу щодо реалізації рішень уряду, а реальним керівником уряду вважають президента. Зауважимо, що відповідно до частини четвертої статті 114 Конституції України Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України.

Ще однією основоположною ознакою змішаної республіканської форми державного правління є конституційне закріплення функцій президента як арбітра або (та) гаранта у певних сферах державної діяльності. Відповідні положення основних законів, попри їх загальність і абстрактність, слугують посиленню ролі президента в механізмі здійснення державної влади. У більшості випадків функції президента як арбітра за їх конституційними формулюваннями і спрямованістю є близькими до його функцій як гаранта.

Уперше концепція президента-арбітра знайшла відображення в статті 5 Конституції Франції 1958 року, згідно з якою президент «забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних властей і наступництво держави». Прибічники парламентського правління серед французьких політиків і юристів з самого початку стверджували, що в конституційному тексті йдеться про політичний арбітраж. За відповідною логікою, президент за згодою інших органів державної влади мав вирішувати спори між ними, але не повинен був втручатися у здійснення їх повноважень. Більше того, президент як «посередник» або «регулятор» мав діяти лише у випадках, коли виникала кризова ситуація. Для цього йому надане повноваження призначати референдум, яке він здійснює за пропозицією уряду або за спільною пропозицією палат парламенту. Інший підхід передбачав визнання за президентом права на юридичний за природою арбітраж. Ідеологи такого підходу сприймали відповідні конституційні положення як такі, що визначають провідну або навіть керівну роль президента в державному механізмі і зумовлюють його вирішальну участь у здійсненні виконавчої влади. Тому певна частина французьких політиків та юристів розглядала президента як «вождя держави», «національного гіда (проводиря)» тощо.

Концепція президента-арбітра сприйнята в більшості інших країн із змішаною республіканською формою державного правління. В прийнятих тут основних законах запозичено смисл формулювань Конституції Франції 1958 року, хоча сам термін «арбітраж» та похідні від нього звичайно не вживаються. Згідно з їх положеннями президент забезпечує нормальне функціонування демократичних інститутів (Португалія), нормальну діяльність органів державної влади (Хорватія), функціонування органів державної влади і є посередником між державними «владами», а також між державою і суспільством (Румунія). В усіх цих випадках, як і у Франції, президент не наділений повноваженнями, котрі за характером є реально «арбітражними». Певний виняток становить право президента призначати референдум, яке у Португалії реалізується на пропозицію парламенту або уряду, в Хорватії – на пропозицію уряду, а в Румунії – після консультацій з парламентом.

Формулювання щодо президентського арбітражу знайшли місце і в основних законах, прийнятих у пострадянських країнах з відповідною формою державного правління. Виняток становить лише Конституція України. У Білорусі президент забезпечує наступництво і взаємодію органів державної влади, здійснює посередництво між органами державної влади, державою і суспільством, у Вірменії – забезпечує нормальне функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади, в Казахстані – узгоджене функціонування всіх сфер державної влади і відповідальність органів влади перед народом, в Киргизстані – єдність і наступництво державної влади, узгоджене функціонування і взаємодію державних органів, їх відповідальність перед народом, в Росії – узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади.

Подібність наведених формулювань зумовлена згадуваним запозиченням з Конституції Франції 1958 року і своєрідною паралельністю державно-правового розвитку відповідних пострадянських країн. Зміст основних законів також засвідчує відсутність у президентів якихось загальних «арбітражних» повноважень. Лише в Росії встановлено, що президент може використовувати погоджувальні процедури для розв'язання розбіжностей між органами федерації та її суб'єктів, а також між органами самих суб'єктів. Водночас в усіх названих пострадянських країнах, окрім Вірменії, конституційно передбачена можливість призначення президентом референдуму за власною ініціативою з питань, які ймовірно можуть складати предмет президентського арбітражу.

Положення про президентський арбітраж містять конституції більшості африканських держав – у минулому колоніальних володінь Франції, що засвідчує вплив державно-правового досвіду колишньої метрополії. При цьому нерідко застосовуються терміни «арбітр» або «арбітраж» і запозичуються положення відповідного конституційного тексту (Габон, Камерун, Комори, Мавританія, Чад та деякі інші). Про арбітраж президента із застосуванням таких термінів йдеться в основних законах деяких інших африканських держав (Ангола, Бурунді, Мозамбик, Руанда). Проте визнання президентського арбітражу або визначення президента як гаранта не є проявом прийняття у названих країнах змішаної республіканської форми державного правління. Для них, як зазначалось, характерними є інші форми (зокрема монархія республіка), за умов яких «розподіл влад» набуває здебільшого атрибутивного значення, а президент – домінуючої ролі в здійсненні державного владарювання.

У статті 5 Конституції Франції 1958 року також уперше йшлося про функції президента як гаранта у певних сферах державної діяльності. Положення про президента-гаранта та його відповідні функції, які можуть бути дещо відмінними за змістом, містять усі конституції, прийняті в країнах із змішаною республіканською формою правління. Зокрема, частиною другою статті 102 Конституції України встановлено, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Функції президента як арбітра або (та) гаранта конституційно визначені і за умов інших республіканських форм державного правління. Наприклад, про президентський арбітраж, по суті, йдеться в основних законах деяких парламентських республік

(Греція, Словаччина, Туреччина і Угорщина). Положення про президента-гаранта або про здійснення ним відповідних функцій включені до конституцій Азербайджану, Грузії, Еритреї, Єгипту, Колумбії, Кореї, Молдови, Таджикистану і Туркменістану, яких за формою звичайно класифікують як парламентські або президентські республіки. Іноді глава держави визначається як арбітр або гарант навіть у монархіях. Згідно із статтею 56 Конституції Іспанії король – це «арбітр і гарант узгодженості повсякденної діяльності державних органів». У Марокко король конституційно визначений гарантом наступництва держави, її незалежності і територіальної цілісності (стаття 19).

Конституційні положення про главу держави як арбітра або гаранта мають різні призначення і наслідки в реалізації, пов'язані з реальним статусом глави держави за умов конкретної форми державного правління. При цьому кожна з відповідних функцій глави держави може бути здійснена виключно через реалізацію його конкретних повноважень. Наприклад, функція Президента України як гаранта додержання Конституції України може бути здійснена через реалізацію права вето, права звертатися до Конституційного Суду України, права скасовувати акти Кабінету Міністрів України тощо. Тим самим функції глави держави як арбітра або гаранта не можна сприймати як такі, що окреслюють його «приховані» повноваження або констатують зверхність глави держави відносно інших складових механізму здійснення влади. Інакше буде уможливлена підміна змісту основного закону тлумаченням його окремих положень і термінів абстрактного характеру та фактично заперечуватиметься «розподіл влад», який за сучасних умов набув значення універсальної конституційної цінності.

Ще одним проявом форми держави, який можна встановити з аналізу конституцій, є форма державного устрою. ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ – це відображені в основному законі організація території держави і відповідний спосіб організації влади. Для її з'ясування за умов конкретної країни необхідно проаналізувати положення, змістом яких визначено організацію державної території та статус її складових або відокремлених частин, а також встановлено і розмежовано повноваження «центральных» органів і органів, локалізованих у межах цих складових або частин. Залежно від прийнятої форми державного устрою організація території набуває або політичного (федеративна держава), або, насамперед, адміністративного (унітарна держава) характеру.

Термін «форма державного устрою» має доктринальний характер і майже не використовується в основних законах. Певний виняток становлять лише конституції, прийняті в деяких пострадянських країнах. У Грузії для відповідних цілей вжито термін «державно-територіальний устрій», в Естонії – «державний устрій», в Росії визначено більш конкретний «федеративний устрій». Відносно вузьке поширення у практиці терміну «форма державного устрою» та його, по суті, модифікацій зумовлене тим, що він став здобутком юридичної науки лише у другій половині ХХ століття і насамперед у країнах так званого соціалістичного табору. Водночас до конституційного інструментарію широко віднесені терміни «федеративна держава» та «унітарна держава», які об'єктивно слугують класифікації форми державного устрою.

Використання терміна «форма державного правління» іноді спричиняє плутанину у визначенні ряду політико-правових понять. Зокрема, іноді державний устрій отождоюють або асоціюють з державним ладом. Ще частіше непорозуміння виникають стосовно співвіднесеності державного устрою і територіального устрою, або адміністративно-територіального устрою (поділу). Зазначимо, розділ IX Конституції України, в якому визначено засади і систему адміністративно-територіального поділу (устрою), має назву «Територіальний устрій України». Разом з тим термін «форма державного устрою» зберігає свою роль у категоріальному апараті наукових досліджень організації державної території і відповідній їй організації влади.

Організацію державної території у зв'язку із здійсненням владарювання почали реально досліджувати лише у нові історичні часи. Водночас так звані сполучення держав (симполітії або симмахії, за термінологією Полібія) існували ще у Древній Греції. Однак ні в античний період, ні у період середньовіччя не було сформульовано вчень про сполучення, об'єднання чи союзи держав. Класифікацію таких сполучень здійс-

нив у XVII столітті Г. Гроцій, котрий розрізняв сполучення держав на основі спільної належності монарха та сполучення на основі угод між державами, що їх складають. Він не передбачав можливості існування явища, яке згодом визначили як союзну (федеративну) державу. Наведена класифікація була запропонована за умов поширення вчення про суверенітет, яке на той час, по суті, виключало його обмеження або поділ. У подальшому таке вчення, зміст якого змінювався, стало своєрідним наріжним каменем теорії федералізму.

Поява ідеї союзної (федеративної) держави була зумовлена особливостями розвитку німецької державності, однією з форм якої тривалий час було утворення, відоме як Священна Римська імперія. Першим відповідну ідею у середині XVII століття сформулював Л. Гуго, який припускав поділ суверенітету між імператором і політичними володарями в тих державах, які фактично склали імперію. Вагомий внесок у розвиток ідеї союзної держави у XVIII столітті зробив німецький юрист С. Пюттер. Він кваліфікував Священну Римську імперію як «державу, яка складається з держав» (нім. Staatenstaat) і стверджував, що верховна влада (тобто суверенітет) поділена між цією державою та державами, котрі входять до її складу. На його думку, подібні держави могли виникати внаслідок укладення союзу між кількома державами, що об'єднуються в одне ціле.

Після утворення на початку XIX століття нової форми об'єднання німецьких держав (Германський союз) у літературі для позначення її природи почали використовувати різні терміни. Найчастіше цю форму характеризували як «союзну державу» (Bundesstaat), хоча іноді її позначали як «союз держав» (Staatenbund). Принципової відмінності між цими термінами не вбачали і певний час їм не давали теоретичного обґрунтування. Проте у середині XIX століття саме на німецьких теренах була вперше сформульована цілісна концепція союзної держави, що відобразило тенденції розвитку в напрямі до утворення єдиної держави (імперії). Її автором був Г. Вайц, який характеризував союзну державу як таку, де суверенітет за обсягом поділено між нею та її членами, що також є державами. При цьому він вважав, що союзна держава «панує» над державами, які її складають.

Думки стосовно поділу суверенітету були сформульовані ще у XVIII столітті у процесі теоретичного обґрунтування державного устрою США. Автори основного закону новоутвореної держави спиралися на вчення Ш. Монтеск'є про «розподіл влад», застерігаючи, що мислитель не заперечував можливості поділу влади за іншими, ніж запропоновані ним, критеріями. Зокрема, вони вважали обґрунтованим розмежування повноважень між органами федерації та суб'єктів і поділ суверенітету за відповідними рівнями. Визначимо, що сам Ш. Монтеск'є визнавав можливість існування союзної держави і вважав її за спосіб поєднання позитивних якостей великої і малої за територією держав. У зв'язку з цим він писав про федеративні республіки (фр. *Republiques Federatives*). Звідси сприйняття ідеологами Конституції США терміна «федерація». У XIX столітті цей термін набув такого ж поширення, як і термін німецькомовного походження «союзна держава». Тоді ж уперше було вжито термін «складна держава» (англ. *Composite State*). Згодом саме термін «федеративна держава» («федерація») став родовим для позначення держав з відповідною формою устрою.

Концепція поділу суверенітету з огляду на перспективи державного розвитку була суперечливою, адже за її змістом, по суті, уможлилювалось співіснування як суверенних держав федерації та її членів (суб'єктів). У деяких країнах (Швейцарія, США) були сформульовані ідеї, за якими суверенітет визнавався виключно за суб'єктами федерації, у зв'язку з чим авторами таких ідей проголошувалось право виходу (сепесії) зі складу федеративної держави. Однак з придушенням спроб політичного сепаратизму, яким слугували такі ідеї, вони зайняли місце на периферії теорії федералізму, яка у другій половині XIX століття набула характеру завершеного фрагмента політико-правової думки. При цьому як своєрідні антитези були визначені засади унітаризму і поступово набув визнання сам термін «унітарна держава».

Розвиток теорії і практики федералізму спричинив появу нових ідей щодо сувере-

нітету за умов федеративної держави. У другій половині XIX століття німецькими авторами було запропоновано концепції, згідно з якими суверенітет належить виключно федерації. Їх поява відобразила утворення Германської імперії, яка постала єдиною державою з певними елементами децентралізації. На пояснення відповідних державно-правових змін видатний німецький юрист Г. Еллінек сформулював концепцію, за якою складові імперії (фактично суб'єкти федерації) визначались несuverенними державами. Ідея належності суверенітету виключно федерації згодом була коригована американськими авторами, які заперечували не тільки суверенітет штатів, а й їх державний характер. Штати були кваліфіковані як державні утворення, які через відсутність якості суверенітету за природою принципово відмінні від держави. Такий підхід є однією із засад сучасної теорії федералізму, хоча за традицією у багатьох федераціях суб'єкти мають назву «держава» (англ. State, ісп. Estado).

Зміст сучасної теорії федералізму засвідчує намагання узгодити загальні та локальні інтереси, не ставлячи питання щодо суверенітету. У XX столітті набула поширення концепція кооперативного федералізму, в основу різних версій якої покладено ідею співробітництва (партнерства) між федерацією та суб'єктами, а також між самими суб'єктами. Іноді партнерами у такому співробітництві визнають і адміністративно-територіальні одиниці, в межах яких організовано місцеве самоврядування (так звані муніципальні утворення). Водночас проблема суверенітету для більшості відповідних країн втратила значення через політичні чинники. Вона реально постає в окремих федераціях лише у випадках політичного сепаратизму.

*Федеративна держава*, як зазначалось, є одним з двох проявів форми державного устрою. Федеративна форма державного устрою не є домінуючою і в наш час характеризує приблизно кожну десятку країн світу. Після Другої світової війни цю форму прийняли в Індонезії, Камеруні, Лівії та в деяких інших країнах, що розвиваються, але згодом з різних причин від неї відмовилися. В Європі у 90-і роки XX століття самоліквідувалась така федерація, як Чехословаччина, а в Латинській Америці від федеративної форми відмовилися у Венесуелі, де вона була прийнята ще у 1811 році. Водночас на засадах теорії федералізму відбулось реформування державного устрою Бельгії. Проте в розвинутих країнах з відповідною формою устрою вона залишається в цілому незмінною, що засвідчує вваженість еволюції державного ладу, його адекватність суспільним потребам.

В Україні прийняття федеративної форми державного устрою передбачалось за змістом лише окремих конституційних проектів, що були оприлюднені у ключові періоди державотворення. Зокрема, за часів визвольних змагань 1917–1920 років чи не єдиним з таких документів був «Проект Конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки». Автором цього документа був фахівець з міжнародного права, професор Київського університету О. Ейхельман, котрий запропонував запровадити «Федерально-Державний устрій», відповідно до якого «окремі землі УНР (суб'єкти федерації – **В.Ш.**) утворюють... самостійні політичні одиниці, що назавше об'єднані в одну Українську Народню Республіку». Характерно, що жоден проект, переданий до конституційної комісії у період розробки чинного Основного Закону, не містив пропозицій стосовно запровадження федеративного устрою.

Майже завжди федеративний устрій прямо названо в основному законі шляхом відповідного визначення держави. Наприклад, у статті 1 Конституції Бельгії встановлено, що «Бельгія є федеративною державою, яка складається із співтовариств та регіонів». У конституціях федеративних держав, де німецька мова має статус державної (офіційної), вживається термін «союзна держава». Водночас про «союз» (англ. Union) йдеться в основних законах таких федерацій, як Індія та Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ); Австралія – конституційно визначена як «співдружність» (англ. Commonwealth). З історичних причин Швейцарія має назву конфедерації, яка об'єктивно позначає федеративну державу.

Виятком є Південно-Африканська Республіка (ПАР), основний закон якої не містить жодної вказівки щодо федеративної форми державного устрою, однак встанов-



лює її по суті. В третій його главі, що має назву «Кооперативне правління», визначено принципи взаємовідносин між органами, які здійснюють владарювання на загальнодержавному, провінційному (суб'єктів федерації) і місцевому рівнях. Таке владарювання визнане «взаємозалежним і взаємопов'язаним», що відображає прийняття концепції кооперативного федералізму. Конституція ПАР передбачає можливість запровадження механізмів подолання конфліктів, що виникатимуть при здійсненні владарювання на різних рівнях. Концепція кооперативного федералізму у відповідний спосіб знайшла відображення за змістом Конституції Бразилії: «Федеративна Республіка Бразилія є правовою демократичною державою, утвореною як непорушній союз штатів і муніципалітетів, а також федерального округу» (стаття 1).

У багатьох випадках федеративна форма державного устрою відображена в офіційній назві держави: Федеративна Демократична Республіка Ефіопія, Федеративна Ісламська Республіка Комори, Мексиканські Сполучені Штати, Федеративні Штати Мікронезії, Федеративна Республіка Нігерія, Федерація Сент-Кристофер і Невіс, Об'єднана Республіка Танзанія тощо. Іноді свідченням прийняття відповідної форми є назва парламенту або його палат. Так, у Швейцарії парламент має назву союзних зборів, у Коморах – федеральної асамблеї, у ФРН палати номіновані як бундестаг (союзні збори) і бундесрат (союзна рада). В Австрії назвою верхньої палати парламенту є бундесрат, в Ефіопії і Росії – рада федерації, в Індії – палата штатів, у ПАР – національна рада провінцій, а в Швейцарії – рада кантонів. В ОАЕ назвою «федеральна національна рада» позначений колегіальний орган, що має консультативний характер і водночас наділений певними законотворчими повноваженнями.

Проявом федеративного устрою традиційно вважається двопалатна побудова парламенту. При цьому верхня палата має забезпечувати представництво, насамперед, суб'єктів федерації. Звичайно таке представництво є рівним, що відображає рівність статусів суб'єктів федерацій. Проте в Австрії, Ефіопії, Індії, Канаді та ФРН суб'єкти мають різну кількість представників у верхній палаті, залежно від кількості населення. Порядок формування верхніх палат парламентів федеративних держав різниться: у більшості випадків це прямі вибори, в інших – непрямі вибори (Австрія, Ефіопія, Малайзія, Пакистан, ПАР), призначення (Канада, ФРН) або заміщення за посадою (Росія). Разом з тим парламенти таких федерацій, як Комори, Мікронезія і Танзанія, є однопалатними.

Нерідко форма державного устрою відображена в конституційно встановлених назвах інших державних органів та посадових осіб, а також у назвах різних суб'єктів та об'єктів відповідного регулювання: федеральний (союзний) президент, федеральний уряд, федеральний міністр, федеральне право, федеральний закон, федеральний округ тощо. Державний устрій засвідчується і тими положеннями основних законів, які слугують розмежуванню предметів відання між федерацією та її суб'єктами або розмежуванню компетенції між відповідними органами.

Федеративна форма державного устрою також відображена у порядку внесення змін до федерального конституції. За умов двопалатного парламенту зміни попередньо ухвалюють чи остаточно приймають шляхом голосування на засіданні кожної з палат або на їх спільному засіданні. В Бразилії конституційні поправки приймає парламент, але ініціювати їх прийняття можуть, зокрема, законодавчі органи суб'єктів федерації чисельністю, що становить половину від загальної кількості. В Танзанії, де парламент є однопалатним, прийняття поправок з деяких питань потребує визначеної підтримки представників від кожного з суб'єктів федерації.

У ряді федерацій попередньо ухвалені парламентом поправки з усіх або деяких питань затверджують законодавчі органи суб'єктів. Наприклад, у США парламент ухвалює будь-яку поправку на основі кваліфікованої більшості у дві третини від складу кожної з палат, після чого її затверджують законодавчі органи суб'єктів-штатів. Поправка вважається прийнятою, якщо її затвердили у трьох четвертих від загальної кількості штатів. Зазначений порядок внесення змін є звичайним і застосовувався майже в усіх випадках. Разом з тим передбачено ще три порядки внесення змін, і ко-

жен потребує їх затвердження законодавчими або установчими зборами (конституційними конвентами) штатів.

Високий ступінь жорсткості притаманний і конституціям інших федерацій, де відповідні зміни ухвалюються парламентом і у різний спосіб затверджуються на рівні суб'єктів. Як і в США, в Мексиці та Ефіопії всі поправки до федеральної конституції затверджують законодавчі органи суб'єктів. У Нігерії, Пакистані і Росії у такий же спосіб затверджуються лише деякі зміни до основних законів. В окремих країнах ухвалені парламентом поправки мають бути затверджені на референдумі, проведеному у більшості суб'єктів (Австралія, Мікронезія) або в усіх суб'єктах федерації (Сент-Кристофер і Невіс).

Федеративній державі притаманна складна організація території і влади, тому її характеризують як складну державу. Територію федерації нерідко визначають як сукупність територій суб'єктів. Поняття території федерації пов'язане з явищем державного суверенітету і відрізняється від умовного, з огляду на це явище, поняття території суб'єкта федерації. Сприйняття території федерації як сукупності територій суб'єктів пов'язане з історичною практикою утворення федеративної держави як союзу (об'єднання) попередньо суверенних держав. Внаслідок цього, питання організації території суб'єктів федерації, як правило, віднесені до компетенції їх законодавчих органів.

Проте територія федерації не завжди є фактично сукупністю або сумою територій суб'єктів. У багатьох федеративних державах наявні федеральні території (Австралія, Індія, Канада, Малайзія) і федеральні (столичні) округи (Аргентина, Бразилія, Мексика, Нігерія, Пакистан, США). В Австралії, Індії та Малайзії відповідні одиниці не розрізняють: столиці віднесені до федеральних територій. Статус федеральних територій зумовлений відносно низьким рівнем їх соціально-економічного розвитку. У федеральних (столичних) округах локалізовані і функціонують вищі органи держави. Створенням таких округів акцентують на рівній співвіднесеності «федеральної влади» з усіма суб'єктами.

Федеральні території і федеральні (столичні) округи є, по суті, особливими адміністративно-територіальними одиницями, виокремленими як частини території самої федерації. Про це свідчить порядок утворення федеральних (столичних) округів за рахунок території одного або кількох суб'єктів. Федеральні території і федеральні (столичні) округи існують поза системою адміністративно-територіального устрою (поділу) суб'єктів, встановленою, як зазначалось, самими суб'єктами. Це засвідчує особливий характер названих одиниць.

Особливий характер федеральних територій і федеральних (столичних) округів полягає і в тому, що вони, на відміну від «звичайних» адміністративно-територіальних одиниць, мають певну політичну значущість. Її значущість підтверджує виборне представництво федеральних (столичних) округів у парламенті. В Аргентині, Бразилії, Мексиці і Нігерії округи відповідно представлені у верхній палаті парламенту, причому в Аргентині і Бразилії їх представництво є кількісно рівним з представництвом суб'єктів федерації. В Індії федеральні (союзні) території мають власні законодавчі органи, проте їх компетенція є обмеженою. Характерно, що у процесі державного розвитку федеральні території іноді набували статус і назву суб'єкта федерації (Бразилія, Індія).

Складові території федеративної держави (суб'єкти федерації) мають юридичну природу державних утворень. Конкретні назви суб'єктів є різними: штати (Австралія, Бразилія, Малайзія, Мексика, Мікронезія, Нігерія, США, Ефіопія), провінції (Аргентина, Канада, Пакистан, ПАР), землі (Австрія, ФРН), області, або ареали (Танзанія), кантони (Швейцарія), емірати (ОАЕ), острови (Комори, Сент-Кристофер і Невіс). У Росії суб'єктами федерації є республіки, краї, області, автономна область, автономні округи і міста федерального значення. Різні назви мають і суб'єкти таких федерацій, як Бельгія та Боснія і Герцеговина. За загальним правилом суб'єкти федерації є рівними за статусом.

Однак зміст конституцій багатьох федеративних держав, по суті, спростовує таке

правило. В ряді федерацій, як зазначалось, суб'єкти мають різну кількість представників у верхній палаті парламенту. В Індії стосовно окремих штатів парламент приймає закони за згодою законодавчих органів відповідних суб'єктів. Фактично різний статус мають так звані монархічні штати, правителями яких є спадкові монархи, та інші штати у складі такої федерації, як Малайзія. В ОАЕ ухвалення вищою радою федерації, до складу якої входять правителі усіх еміратів, рішень з найважливіших питань потребує обов'язкової згоди правителів двох найбільших еміратів. Нерівність статусів еміратів засвідчується і тим, що вони мають різну кількість представників у консультативному органі, уповноваженому на участь у законотворчості. В Росії статус республіки визначається федеральною конституцією і конституцією республіки, а статус кожного з інших суб'єктів – федеральною конституцією і спеціальним актом (статутом), прийнятим законодавчим (представницьким) органом такого суб'єкта. При цьому деякі суб'єкти федерації (автономний округ) входять до складу інших (край або область). Отже, виникає своєрідна «матрьошка»: один суб'єкт федерації, по суті, є частиною іншого.

Нерівний статус мають також суб'єкти таких федерацій, як Сент-Кристофер і Невіс й Танзанія. Тільки в одному з двох суб'єктів, що складають кожен з названих федерацій (відповідно острів Невіс і ареал Занзібар), утворено окремий законодавчий орган. До того ж лише Занзібар має президента та уряд, а також конституцію. В окремих суб'єктах федерації прийнято конституції в Індії. Федеративні держави, де суб'єкти за статусом є нерівними, визначають як асиметричні федерації. Іноді асиметричність як особливість організації федеративних держав трактують широко, вбачаючи її в наявності і федеральних територій, і федеральних (столичних) округів.

Суб'єкти федерацій, як зазначалось, кваліфіковані в юридичній науці як державні утворення, у яких відсутня якість державного суверенітету. В конституціях окремих федеративних держав йдеться про суверенітет суб'єктів. У Конституції Швейцарії встановлено, що «кантони є суверенними, оскільки їх суверенітет не обмежений союзною Конституцією» (стаття 3). Згідно зі статтею 40 чинної Конституції Мексики штати «суверенні у всьому, що віднесено до їх внутрішніх справ». Водночас є застереження, що штати об'єдналися у федерацію на принципах, визначених в основному законі. Тим самим «суверенітет» штатів обмежується за змістом конституційних положень. Нарешті, статтею 3 Конституції ОАЕ передбачено, що «емірати в межах їх території здійснюють суверенітет з усіх питань, які не віднесені до відання союзу». Зазначимо, що в усіх наведених прикладах, які є винятками, державний суверенітет за суб'єктами федерацій не визнається.

Відсутність у суб'єктів якості державного суверенітету засвідчує невизнання за ними на конституційному рівні права виходу зі складу федерації або права сецесії. Серед сучасних федеративних держав виняток становлять Сент-Кристофер і Невіс та Ефіопія. У першому випадку право сецесії визнається лише за одним із суб'єктів федерації (острів Невіс), а в другому – це право формулюється як право націй, національностей і народностей, на основі територіальної належності яких утворені суб'єкти (штати), на політичне самовизначення шляхом формування окремих держав. Право сецесії союзних республік зі складу СРСР було задекларовано союзними і республіканськими конституціями, зокрема конституціями радянської України 1929 року, 1937 року і 1978 року. Проте невизнання у конституціях права виходу не є абсолютним запобіжником політичного сепаратизму і здійснення сецесії. Після Другої світової війни внаслідок сецесії зі складу деяких федерацій (Малайзія і Пакистан) утворились нові держави (відповідно Сінгапур і Бангладеш).

Разом з тим статус суб'єктів федерації забезпечує територіальній організації федеративної держави політичний характер. Політичну значущість суб'єктам надає, зокрема, наявність у них певних ознак, притаманних державі. До таких ознак віднесено прийняття їх конституцій. Серед розвинених країн лише у Бельгії суб'єкти федерації не мають конституцій. За загальним правилом конституції суб'єкти повинні відповідати основному закону федерації, який нерідко слугує для них взірцем. У багатьох фе-

деративних державах передбачене так зване вертикальне громадянство: індивід є водночас громадянином федерації та суб'єкта. Державне владарювання у суб'єктах федерації організоване за принципом розмежування повноважень їх законодавчих і виконавчих органів, причому взаємодія між цими органами звичайно побудована за моделлю, прийнятою для відповідних федеральних органів. Іноді у суб'єктах функціонують виокремлені суди, а в США – навіть окремі від федеральних судів судові системи. У більшості федерацій територія суб'єктів не може бути змінена без рішення, прийнятого їх законодавчими органами або шляхом місцевого референдуму.

У федеративних державах до сфери відання суб'єктів віднесені, насамперед, питання локального характеру. Звичайною практикою є договірні відносини суб'єктів за змістом таких питань з іншими державами або з суб'єктами інших федерацій. Проте наявність договірних відносин членів федерацій не вважається свідченням їх міжнародної правосуб'єктності. Така правосуб'єктність характеризує статус членів конфедерації і може слугувати доказом відповідної трансформації федеративної держави. Будучи державними утвореннями, суб'єкти федерацій не формують і не здійснюють самостійну зовнішню і внутрішню політику. Їх участь у вирішенні питань державної політики зумовлена і обмежена федеральною конституцією.

Тому штучною є теза про те, що існує окрема влада суб'єктів федерації. Таку владу автори цієї тези розглядають як різновид публічної влади, який, хоч і має «субординований» характер відносно влади федерації, за своєю природою є «власною державною владою» суб'єктів (Федералізм: теорія, інститути, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – С. 93–95). Подібний «поділ» державної влади не відповідає постулату про її єдність. Єдність державної влади існує за будь-якої форми державного устрою, причому її не спростовує розподіл повноважень між різними органами влади. За конституціями федеративних держав владні повноваження, як правило, розподілені не тільки за організаційно-функціональною ознакою (повноваження органів законодавчої, виконавчої і судової влади), а й за ознакою територіальної належності відповідних органів (наприклад, законодавчі повноваження федерального парламенту і відповідні повноваження законодавчих органів суб'єктів).

У конституціях федеративних держав звичайно розмежовані сфери повноважень парламенту і законодавчих органів суб'єктів. У деяких федераціях (Австрія, ФРН) визначені також сфери повноважень федеральних органів виконавчої влади і виконавчих органів суб'єктів. Іноді встановлюють виключно сфери відання федерації та суб'єктів. Але незалежно від того, що розмежується – повноваження або відання, існує кілька підходів до такого розмежування. Виділяють чотири сфери: сферу виключних повноважень (відання) федеральних органів; сферу виключних повноважень органів суб'єктів; сферу конкуруючих, або спільних, повноважень; сферу залишкових повноважень, як правило, органів суб'єктів. У конституціях різних федерацій встановлено сполучення двох, трьох або навіть чотирьох з відповідних сфер, що значною мірою зумовлює організацію владарювання за умов конкретної держави, зокрема зміст компетенції органів суб'єктів.

Конституційно визначений підхід до вказаного «поділу» державної влади між федерацією і суб'єктами нерідко коригується з фактичною метою розширення повноважень федеральних органів. Наприклад, шляхом тлумачення положення розділу восьмого статті 1 Конституції США, за змістом якого конгрес може приймати «усі закони, що будуть необхідними» для здійснення виконавчою владою своїх функцій, була сформульована концепція передбачуваних повноважень (англ. Implied Powers). Згідно з цією концепцією, за конгресом були визнані повноваження, які, хоча і не передбачені в основному законі, але нібито випливають з його загального смислу. Тим самим, по суті, обмежувалась сфера залишкових повноважень, віднесених до законодавчих органів штатів.

Реальне співвідношення між повноваженнями федеральних органів і органів суб'єктів може також залежати від вчинення дій в межах так званих федеральної інтер-

венції (Аргентина, Бразилія, Мексика) або президентського правління (Індія). Рішення про здійснення федеральної інтервенції щодо конкретного суб'єкта за визначених у федеральній конституції умов приймає глава держави, який може припинити повноваження законодавчого і виконавчого органів суб'єкта і тимчасово призначити з метою управління спеціального представника. Інститут федеральної інтервенції тривалий час був складовою політичного життя відповідних країн, але в другій половині ХХ століття його застосування набуло виключного характеру. В Індії запровадження президентського правління, яке за порядком і наслідками є подібним до федеральної інтервенції, залишається звичайним явищем.

У науці конституційного права існують класифікації федеративних держав. Звичайно виділяють договірні та конституційні федерації. Договірні федерації утворювались на основі волевиявлення суб'єктів, які об'єднувалися. Нерідко такими суб'єктами були попередньо суверенні держави (США, Швейцарія, Танзанія). Як договірні виникли так звані класичні федерації, котрі еволюціонували від конфедерації (США, Швейцарія). В Австралії і Канаді утворення федеративної держави спричинило об'єднання колоній. Саме до названих та деяких інших федерацій має бути віднесено термін «союзна держава».

Зміст і характер волевиявлення суб'єктів, що об'єднуються у федерацію, є різним, а його способом виступає своєрідна угода про об'єднання. Проте майже в усіх випадках таке об'єднання не дістало вияву у формалізованому договорі і за останній вважають конституцію федеративної держави. Тому поняття договірної федерації є умовним. Його умовність посилюється у зв'язку з тим, що значення договірних засад при формуванні федеративних держав коригувалось іншими засадами при зміні їх складу. Так, у США утворення нових штатів відбувалось на основі прийнятих конгресом спеціальних законів внаслідок перерозподілу меж існуючих штатів, окупації спірних земель або навіть купівлі територіальних володінь у інших держав. Практично в усіх федераціях здійснення змін в їх складі, зокрема змін меж суб'єктів, потребує рішення парламенту з тим або іншим урахуванням волевиявлення відповідних суб'єктів.

Конституційні федерації утворюються за директивним рішенням «центру» і, як правило, без будь-якого волевиявлення з боку складових території держави, що набувають статусу суб'єктів федерації. Формальною основою створення та існування таких федерацій є конституції новоутворюваних держав, за якими не визнається відповідна договірна природа. В деяких випадках заміни таких конституцій вели до подвійної, або зворотної, зміни форми державного устрою (Мексика).

Федеративні держави іноді класифікують як децентралізовані та централізовані, залежно від обсягу повноважень органів суб'єктів. Проте така класифікація є неоднозначною, адже, порівняно з унітарною державою, кожній федерації об'єктивно притаманна децентралізація влади. Розрізняють також федеративні держави, організація території яких зумовлена виключно історичними, географічними та іншими подібними чинниками, і ті, де форму державного устрою прийнято з урахуванням етнонаціональних чинників. Етнонаціональні чинники покладені в основу організації таких сучасних федерацій, як Бельгія, Боснія і Герцоговина, Ефіопія та Індія. В радянській літературі, по суті, протиставлялись федерації, побудовані за так званим національно-територіальним принципом, і «буржуазні» федерації, за умов яких такий принцип не враховувався. Сама ж федеративна держава розглядалась як засіб вирішення «національного питання».

За своєю природою федерація є відмінною від конфедерації, хоча з конкретно-історичних причин конфедерацією іноді офіційно визначають (Швейцарія) або визначали в минулому (Аргентина, Канада) деякі федеративні держави. КОНФЕДЕРАЦІЯ – це союз суверенних держав, метою якого нерідко є задеклароване або передбачуване на перспективу утворення однієї (як правило федеративної) держави. Іноді конфедерація слугує формою забезпечення зворотного процесу – перетворення федеративної держави у кілька суверенних держав, коли відбувається своєрідне «розлучення» суб'єктів федерації.

Конфедерація співвіднесена, насамперед, з міжнародним правом. Юридичною основою її формування та функціонування є договір, укладений державами-членами. Прикладом таких договорів можуть бути Статті конфедерації 1777 року (США) та Конфедеративний пакт 1815 року між кантонами (Швейцарія). Ці та інші подібні акти реально є міжнародно-правовими договорами. Водночас вони відіграли вихідну, установчу роль щодо формування названих федеративних держав (договірних федерацій), у зв'язку з чим їх іноді кваліфікують як установчі акти і співвідносять з внутрішньодержавним (конституційним) правом.

Головною ознакою будь-якої конфедерації є суверенність держав-членів, з чого випливає їх право виходу зі складу конфедерації. За загальним правилом суб'єктами міжнародного права є конфедерація і держави-члени. Разом з тим утворення конфедеративного союзу, як й інших міждержавних об'єднань (організацій), передбачає делегування державами-членами прав вирішувати деякі зовнішньополітичні питання, а також прав з досягнення певних економічних цілей. Умови такого делегування не є абсолютними, і за договором про утворення конфедерації держави-члени можуть не визнавати відповідні рішення самої конфедерації, чим наголошується на їх суверенності. Проявом суверенності є й те, що кожна з держав-членів конфедерації має власну державну територію, в межах якої існують окремо система права і система органів державної влади.

З метою розв'язання спільних завдань держави-члени можуть здійснювати уніфікацію законодавства та інші подібні заходи. Важливим є створення органів конфедерації, які за договором реалізують делеговані державами-членами права. Проте діяльність цих органів є в цілому координаційною: їх акти не мають прямої дії і адресовані органам держав-членів конфедерації, які визнають або не визнають їх.

Призначення конфедерацій – утворення на перспективу «спільної» держави або «розлучення» суб'єктів федерації – зумовило нестійкість їх існування, зокрема, порівняно з традиційними міжнародними (міждержавними) організаціями. Політична історія засвідчує, що конфедерації або еволюціонували до федеративних держав, або розпадались. Прикладами конфедерацій були союз північноамериканських штатів (1777–1787 роки), союз швейцарських кантонів (до 1848 року), а також Германський союз (1815–1867 роки). Практика конфедеративних союзів відома і новітнім часам, коли була утворена Об'єднана Арабська Республіка, до складу якої входили Єгипет і Сирія (1958–1961 роки), а також Сенегамбія, що існувала у складі Сенегалу та Гамбії (1981–1988 роки).

Актуальним прикладом конфедерації є утворений у 2003 році союз держав під назвою Сербія і Чорногорія, якому передувала з 1992 року федеративна держава – Союзна Республіка Югославія. Згідно з Конституційною хартією союзу, ухваленою попередньо законодавчими органами суб'єктів цієї федерації і затвердженою її парламентом, суб'єктами міжнародного права визнані як сам союз, так і держави-члени. Статтею 60 Конституційної хартії передбачено, що по закінченні трирічного періоду в державах-членах може бути проведений референдум з питання виходу зі складу союзу.

Історичною формою конфедерації за умов монархічного правління є реальна унія – об'єднання за формальним або фактичним договором двох або кількох суверенних держав «під короною» одного монарха. Природа реальної унії звичайно полягала у формуванні оборонного союзу. Її прикладами були союзи між Швецією і Норвегією (1814–1905 роки), Данією та Ісландією (1918–1944 роки). Від реальної унії відмінна особиста унія, яка виникає внаслідок наявності в одній монаршій особі відповідних правомочностей у двох або кількох державах за прийнятими тут порядками престолонаслідування. Приклади особистої унії, яка об'єктивно не має договірної характеру, відомі в історії європейських монархій XIX століття. Конституції деяких сучасних монархій передбачають можливість поєднання престолів главою держави за рішенням парламенту, чим уможливується особиста унія (Бельгія, Данія, Норвегія).

Іншим, ніж федерація, проявом форми державного устрою є *унітарна держава*. Унітарна держава звичайно кваліфікується як проста тому, що жодна з виокремлених частин її території – адміністративно-територіальних одиниць – не має статусу державного утворення. Унітарна форма державного устрою у багатьох випадках фіксується в конституціях у вигляді відповідного визначення держави. Наприклад, частиною другою статті 2 Конституції України встановлено, що «Україна є унітарною державою».

Унітарність встановлюється й у непрямий спосіб за змістом конституційних положень, присвячених територіальній організації держави. Зокрема, унітарну форму державного устрою засвідчують положення, які визначають адміністративно-територіальний поділ (устрій) держави. При цьому в основних законах відсутні будь-які характеристики унітарної форми, хоча іноді визначено певні особливості організації владарювання у зв'язку з відповідною організацією державної території. «Держава є унітарною і поважає у своїй організації принципи автономії місцевих органів влади і демократичної децентралізації державного управління» – зафіксовано в статті 6 Конституції Португалії.

Унітарний характер держави, по суті, констатується її конституційними визначеннями як «єдиної» (Польща, Португалія, Чехія), «неподільної» (Албанія, Люксембург, Франція), «єдиної і неподільної» (Грузія, Іспанія, Італія, Молдова, Румунія, Словенія, Хорватія) або навіть «неподільної і невідчужуваної (Норвегія). В статті 2 Конституції Естонії прямо зазначено, що «за своїм державним устроєм Естонія є єдиною державою, адміністративно-територіальний поділ якої встановлюється законом». Однак наведені визначення і формулювання лише умовно позначають унітарну форму державного устрою і, насамперед, засвідчують загальний зміст статусу державної території, особливості її правової об'єктності в міждержавних відносинах. Характерно, що в основних законах нерідко йдеться про єдність і неподільність саме державної території у зв'язку з можливостями та умовами зміни державних кордонів.

Території унітарної держави притаманна якість внутрішньої єдності. Це означає, що її виокремлені частини мають статус адміністративно-територіальних одиниць, межі яких визначаються парламентом. Адміністративно-територіальні одиниці є своєрідною територіальною базою для здійснення державних функцій, матеріальною основою організації влади у відповідних частинах єдиної державної території, але вони не мають політичної значущості. Особливості характеризують лише статус територіальних автономій, класифікованих за певними критеріями як «політичні» одиниці. В унітарній державі існують одна конституція, одна (єдина) система права і система органів державної влади.

Порівняно з федеративною, унітарній державі об'єктивно притаманна централізація влади. Разом з тим загальні процеси розвитку сучасного суспільства і держави в розвинутих країнах зумовили появу тенденції до децентралізації без відмови від унітарної форми державного устрою. Внаслідок таких тенденцій було, зокрема, запроваджено практику, за якою автономний статус набувають усі адміністративно-територіальні одиниці найвищого рівня (Іспанія, Італія). Відповідні держави в юридичній теорії нерідко характеризують як унітарно-децентралізовані, або регіоналістські. Концепція регіоналістської (регіональної) держави була сформульована у 30-і роки ХХ століття. Сьогодні її зміст пов'язаний з поняттям регіону як спільноти людей, локалізованої в межах адміністративно-територіальної одиниці найвищого рівня.

Відмінність між федерацією і регіоналістською державою, насамперед, вбачають у тому, що суб'єкти федерації звичайно мають власні конституції, а правотворчість у межах виокремлених частин регіональної держави (територіальних автономій) здійснюється максимально на рівні участі у прийнятті статутів і прийнятті «місцевих» законів (наприклад обласних законів в Італії). Проте стосовно ряду федеративних дер-

жав ця відмінність є або формальною, або умовною. Тому регіоналістська держава звичайно сприймається як проміжна форма між унітарною і федеративною державами або навіть як перехідна форма від першої до другої.

Унітарно-децентралізованими іноді визнають ті держави, де на рівні адміністративно-територіальних одиниць, так званих муніципальних утворень, відсутні призначувані главою держави або урядом представники, уповноважені на контроль за місцевим самоврядуванням. Прикладом таких держав є Великобританія і США, в яких владарювання в адміністративно-територіальних одиницях організоване на засадах виборності органів, що його здійснюють.

Розглянутим проблематика форми держави в конституційному праві не вичерпується, хоча саме положення основних законів складають підґрунтя відповідної «формалізації» держави. Питання характеристики конституції як основного закону держави і конституційного (державного) права як галузі є предметом наступних публікацій циклу.



## З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

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

**О. Мироненко,**

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

*(Продовження)*

**Н**а повноправного члена романо-германської правової сім'ї перетворились у 20–40-х роках ХХ століття Нідерланди, де свого часу народилась і довго існувала романо-голландська правова система. У самих Нідерландах, разом з оригінальною республікою зі спадкоємним штатгальтером, вона була зруйнована ще у 1795 році, тобто із завоюванням її французами і проголошенням Батавіанською (Батавською) республікою<sup>1</sup>, суспільні відносини в якій стали регулюватись майже виключно законодавством Франції. У цей період нідерландська конституційна юстиція еволюціонізувала на підставі Конституції 1887 року<sup>2</sup>. У 1917 році її текст був доповнений положеннями про всезагальне виборче право із застосуванням пропорційного представництва, у 1922 році – низкою змін щодо порядку престолонаслідування, регенства, обцинного управління, пасивного виборчого права тощо.

Успадкувавши французькі традиції, Нідерланди рішуче відсували суди від контролю над законами. Найвищий політичний нагляд за дотриманням Конституції тут належав династії Вільгельмів – Фрідріхів: спочатку принцу Орансько-Нассауанському, а згодом – його доньці. «Недоторканий і безвідповідальний» (стаття 53) король залишався носієм всієї повноти виконавчої влади і разом з Генеральними штатами здійснював ще й законодавчу владу. Йому належало верховне управління Нідерландською Індією, Сурінамом і Кюрасао, право на призупинення дії неконституційних актів, виданих «органами з регламентації внутрішніх справ» заморських територій (стаття 62), вирішення спорів, у тому числі й конституційних, між провінціями, між провінціями і громадянами, між самими громадянами, які не належали до компетенції адміністративної юстиції (стаття 70). Монарх особисто призначав голів палат парламенту, міг вносити до Генеральних штатів законопроекти, затверджувати чи відхиляти закони,

<sup>1</sup> Конституція 1798 року цієї республіки дуже нагадувала Конституцію Франції 1791 року. Але вже у 1801 році вона була суттєво переглянута у бік її зближення з уявними наполеонівськими конституціями, а у 1806 році Наполеон взагалі перетворив Голландію на монархію, посадив на трон свого брата Людовика Бонапарта і у 1810 році повністю приєднав Голландію до Франції. Лише після поразки Наполеона Голландія поступово повертає незалежність, поглинає Бельгію (у 1830 році знову її втрачає). Це відбивається у Конституції 1815 року, яка вводить до системи політичного конституційного контролю двопалатні Генеральні штати.

<sup>2</sup> По суті, це був переглянутий, доповнений і змінений текст Конституції 1848 року. Такі зміни майже не торкалися основних державних інститутів. Див.: Основной закон Нидерландского королевства (30 ноября 1887 года) // Конституции буржуазных стран. – Том II. – С. 497–530.

ухвалені останніми, розпускати парламент цілком, або окремі його палати<sup>1</sup>, засновувати міністерства, «призначати і звільняти на власний розсуд їх глав» (стаття 76) тощо.

Важливу роль у голландській системі політичної конституційної юстиції відіграла Державна рада, члени якої призначались королем. Вона здійснювала, переважно, попередній конституційний контроль шляхом розгляду і дачі висновків на всі законопроекти короля, законопроекти, які направлялись монарху для затвердження, на всі королівські регламенти з державного управління не лише європейськими Нідерландами, а й Нідерландською Індією, Суринамом та Кюрасао (стаття 75). Функції політичного та адміністративного конституційного контролю (стаття 77 Конституції) прямо покладались на членів уряду: «Глави міністерств стежать за виконанням Основного закону та інших законів, оскільки це виконання залежить від корони». У зв'язку з цим всі королівські укази і накази контрастигувались одним з міністрів. Доповненням до Конституції у 1922 році при уряді засновувались постійні нарадчі та допоміжні комісії, які удосконалювали його політичні контрольні функції.

Парламентський контроль за дотриманням Конституції зосереджувався у Першій (50 членів, обраних на 6 років) та Другій (100 членів, обраних на 4 роки)<sup>2</sup> палатах Генеральних штатів. Законодавча ініціатива належала королю і Другій палаті. Від останньої він поступав спочатку на схвалення Першої палати (з власним доповідачем від Другої палати), а потім – на затвердження та оприлюднення монарху, від короля – спочатку на розгляд Другої, потім – Першої палати. Жоден міжнародний договір не міг ратифікуватися без схвалення Генеральними штатами. Деякі складні питання вони мали вирішувати у «подвійному складі», коли до звичайних 150 депутатів додавались ще 150 репрезентантів, які обирались у тому ж порядку, що й звичайні (стаття 84).

Місцевими органами системи голландської політичної та адміністративної конституційної юстиції були провінційні штати, обрані на 4 роки, та ради громад, рішення яких мали затверджуватись чи призупинятись і скасовуватись з приводу їх неконституційності королем (статті 140, 145). Найвищою наглядовою особою у провінції стосовно дотримання нею Конституції Нідерландів був призначений монархом комісар, який і головував у зібраннях штатів. У Нідерландській Індії такі ж контрольні повноваження виконував генерал-губернатор, у Суринамі та Кюрасао – губернатор.

Статтею 122 вводилась конституційна формула: «Закони непорушні». Природно, вона розповсюджувалась і на найвищу судову палату – Верховний суд Нідерландів (Hooge Raad). Голова, заступник голови Верховного суду призначалися королем з числа його членів. На кожну вакантну посаду члена Суду Друга палата Генеральних штатів подавала королю 3 кандидатури, з яких він обирав для призначення одну. Участь Верховного суду у процесі конституційного контролю зводилась лише до його виключних повноважень розгляду справ щодо порушень Конституції з боку депутатів парламенту, міністрів, губернаторів та генерал-губернатора, членів Державної ради, комісарів короля. Але такі справи порушувались виключно за ініціативою короля чи за наказом Другої палати. Стаття 62 Конституції, внесена у 1922 році, передбачала можливість «скасування як таких, що суперечать Основному закону, іншим законам або загальним інтересам» розпоряджень, що видавались спеціальними органами управління колоніями. Але порядок і механізм такого скасування у Конституції не випливав.

30 листопада 1922 року статтю 1 Конституції 1887 року було викладено у такій редакції: «Нідерландське королівство складається з території Нідерландів, Нідерландської Індії, Суринама і Кюрасао». Це поставило заморські території у досить складний правовий статус, оскільки стаття 2 тієї ж Конституції стверджувала, що вона є обов'язковою лише для «європейської території королівства». Відзначимо й те, що нова королева принцеса Оранська під натиском консервативних політичних сил, починаючи з 1935 року, повела курс на подальші зміни Конституції 1874 року на користь останніх.

<sup>1</sup> Це право було надано королю напередодні періоду, що розглядається, 29 листопада 1917 року.

<sup>2</sup> Кількісний склад депутатів і термін обрання депутатів Першої палати було визначено саме у 1922 році.

Міжвоєнна система конституційної юстиції інших держав майбутнього Бенілюкса<sup>1</sup> за нормативною базою і формами виявилась досить схожою на щойно розглянуту нідерландську. Так, 15 листопада 1920 року, 7 лютого, 24 серпня і 15 жовтня 1921 року були внесені чергові зміни до чинної Конституції Бельгії від 7 лютого 1831 року.<sup>2</sup> Головна з них – введення всезагального виборчого права для чоловіків і надання права голосу деяким категоріям жінок<sup>3</sup>. Як і в Нідерландах, Конституція 1831 року призначалась тільки для «європейської Бельгії», а для заморських територій метрополія ухвалювала «особливі закони», які й мали бути там головними об'єктами захисту від можливих порушень.

Деякі відмінності бельгійської конституційної юстиції від нідерландської полягали у такому. Стаття 28 Конституції прямо встановлювала: «Обов'язкове для всіх тлумачення законів належить виключно законодавчій владі». Відповідальність за конституційність актів короля відповідно до статті 64 покладалась на міністра, який скріплював своїм підписом такий акт. Політичні конституційні контрольні функції монарха щодо законів обмежувались приписом про те, що король ні за яких умов не може ані призупиняти дію поставлених ним під сумнів законів, ані перешкоджати їх виконанню (стаття 67). Досить виразно усувала від здійснення судового конституційного нагляду бельгійські суди стаття 94: «Жоден суд, жодна юрисдикція у спірних справах не можуть встановлюватись інакше, ніж на підставі закону». Функції нідерландського Верховного суду щодо відповідальності міністрів за порушення Конституції у Бельгії покладалась на Касаційний суд. Усі суди і трибунали (апеляційні, військові, комерційні, загальні, провінційні та місцеві) мали суворо дотримуватися букви закону без будь-яких сумнівів щодо його конституційності чи неконституційності. Статтею 107 Конституції судам надавалось лише право при застосуванні у ході провадження постанов і розпоряджень (загальних, провінційних, місцевих) оцінювати їх на предмет відповідності законам і, у випадку виявлення їх суперечності законам, відмовлятися від застосування таких актів.

Напередодні 20-х років ХХ століття суттєвих змін зазнала Конституція Люксембургу від 17 жовтня 1868 року. Для інституту конституційної юстиції найбільше значення мали ті з них, які закріплювали суверенну владу народу, скасовували чинність усіх секретних договорів, встановлювали усезагальне виборче право з пропорційним представництвом. Найвищими органами політичного конституційного контролю тут були Великий герцог, Палата депутатів та уряд, які користувались у цій сфері такими ж повноваженнями, як і король, парламент і міністри чи то у Нідерландах, чи то у Бельгії. Та й конституційні приписи щодо оборони конституції були у всіх трьох державах майже тотожними. Значний обсяг роботи в галузі попереднього конституційного контролю покладалась на Державну раду. Справи, пов'язані з порушеннями Конституції високими посадовими особами, розглядала Вища судова палата.

Система конституційної юстиції Данії у міжвоєнний період еволюціонувала на підставі Конституції 1915 року<sup>4</sup>, стрижень якої становив перший основний закон названого королівства від 5 червня 1849 року. До цієї дати, починаючи з 1660 року, фактичні датські конституції охоронялись абсолютним самодержавним монархом<sup>5</sup>. Основні закони 1855 та 1863 років виявились недовговічними, і текст першої Конституції з незначними змінами знову було введено у дію 1866 року. Саме у день 66-ї річниці від її народження з черговими виправленнями і доповненнями, які стосувались,

<sup>1</sup> Таке міждержавне об'єднання Бельгії, Нідерландів і Люксембургу було створене у 1944 році.

<sup>2</sup> Див.: Конституція // Конституції буржуазних стран. – Том II. – С. 475–492.

<sup>3</sup> Повністю жінки у «консервативній» Бельгії були урівняні у виборчих правах з чоловіками лише у 1948 році.

<sup>4</sup> Див.: Конституція Датского королевства (от 5 июня 1915 года с изменениями от 10 сентября 1920 года) // Конституции буржуазных стран. – Том II. – С. 535–547.

<sup>5</sup> У 1831–1834 роках під впливом ідей натхненників французької революції у процес конституційного контролю втруtilись було Провінційні штати – протопарламентський орган, до думки якого король майже не прислуховувався.

головним чином, виборчого права, цей документ ухвалено вже під найменуванням Конституції 1915 року. Якраз на самому початку періоду, що розглядається, 10 вересня 1920 року, до неї внесені деякі зміни, пов'язані з приєднанням до Данії Південної Ютландії, що раніше належала Німеччині.

Але останні зміни, окрім того, вмещували ще й важливі приписи (статті 7, 16, 32, 35, 40, 49, 54, 93) щодо системи датської політичної конституційної юстиції, оскільки звичайні суди королівства до неї не допускались. Формально найвищі конституційні контрольні повноваження належали «священному і безвідповідальному» (стаття 12) монарху. Він здійснював їх через міністрів, яких призначав, звільняв, визначав їх кількість і розподіляв обов'язки. Важливі функції попереднього контролю покладались на Державну раду, тобто зібрання міністрів під головуванням короля, або на Раду міністрів: теж зібрання під головуванням одного з них – державного міністра. Вони обговорювали всі законопроекти на предмет їх відповідності Конституції Данії. Часто висновки Ради міністрів передавались на ще одне обговорення до Державної ради. Стаття 17 зобов'язувала будь-яку цивільну чи посадову особу «робити урочисту заяву про те, що вона буде дотримуватись Конституції».

Король скликав парламент (Рігстаг) на чергові і надзвичайні сесії, встановлював їх тривалість, мав право розпускати нижню палату (Фолькетінг), затверджував і оприлюднював закони, міг особисто у проміжок між сесіями Рігстагу видавати тимчасові закони, «які, проте, в жодному разі не повинні були суперечити Конституції» (стаття 25) і мали затверджуватись парламентом на найближчій сесії.

Число членів Фолькетінга не повинно було перевищувати 152 особи, обрані на 4 роки, Ландстінгу (верхньої палати) – 78 осіб, обраних від окремих адміністративних одиниць на 8 років. Вони здійснювали обопільний парламентський традиційний контроль над відповідністю законів Конституції. Особливість його датського різновиду полягала у тому, що будь-який законопроект в обов'язковому порядку мав обговорюватись у палаті Рігстагу не менше, ніж тричі (стаття 51). Це, звичайно, підсилювало гарантії відповідності закону конституційним приписам. Певну роль відігравали у процесі парламентського конституційного контролю численні комісії Фолькетінга та Ландстінга. Цікаво й те, що Фолькетінг міг «розпустити Ландстінг». Це було у випадку, коли Ландстінг вдруге відхиляв законопроект Фолькетінга, а останній приймав його знову. Без згоди Рігстагу король не мав права підписувати міжнародні угоди.

Дещо умовно до органів охорони Конституції Данії можна приєднати і спеціальний Верховний суд (Rigsret). Він складався з 13 членів Вищого суду і 13 депутатів верхньої палати, обраних на 4 роки самим Ландстінгом. Головуючого обирав сам Суд. Він розглядав справи за звинуваченнями у порушенні Конституції і законів, висунутими проти міністрів чи інших високих посадових осіб королем або Фолькетінгом.

Ще раз згадаємо про таке цікаве явище в історії світової конституційної юстиції, як можливість офіційного тлумачення законів Данії та Ісландії «конституційним суперарбітром» з Норвегії чи Швеції, і перейдемо до характеристики моделей конституційного контролю 20–40-х років саме останньої з цих двох яскравих представниць скандинавської правової сім'ї.

**У** 1935 році Швеція святкувала 500-у річницю від дня створення парламенту (Ріксдагу), тобто півтисячі років офіційного обмеження абсолютної влади короля. Система конституційної юстиції у міжвоєнний період тут еволюціонувала на підставі найстарішої у Європі з чинних на той час писаних конституцій – Акта про правління, чи Конституції 1809 року<sup>1</sup>, яку суттєво доповнювали і розвивали ще три стрижневих конституційних закони: Положення про Ріксдаг 1866 року<sup>2</sup>, Акт про престолонасліду-

<sup>1</sup> Див.: Конституция (6 июня 1809 года с позднейшими изменениями) // Конституции буржуазных государств. – Том II. – С. 590–618.

<sup>2</sup> Положение о Риксдаге (22 июня 1866 года с позднейшими изменениями) // Там само. – С. 618–639.

вання 1810 року в Англії про свободу друку 1849 року в Швеції. Ці два випадки еволюції шведської моделі конституційного контролю у 20–30-х роках особливе значення мають власне Конституція 1809 року та Положення про Ріксдаг 1866 року. Тому ми й зосередимось саме на їх змісті.

Що стосується Акта про правління, то станом на кінець Першої світової війни з 114 його статей «недоторканими» з 1809 року залишились тільки 18. Усі інші зазнавали змін і доповнень по два, три й більше разів<sup>3</sup>. Таким же «м'яким» виявилось і Положення про Ріксдаг: до 1915 року реформування торкнулося 70 його параграфів із 82. Та й після закінчення Першої світової війни конституційні закони Швеції змінювались досить інтенсивно. Чергового разу по-іншому були викладені 21 стаття Конституції і 48 параграфів названого Положення.

Мабуть, у зв'язку з тим, що Швеція, багато в чому наслідуючи англійську конституційну практику, все ж обмежувала владу монарха на два століття менше, ніж Англія, її король зберіг більше конституційних контрольних повноважень, ніж володар трону в Лондоні. Як і раніше, шведський монарх, діючи у рамках політичної конституційної юстиції, здійснював разом з парламентом законодавчу і очолював виконавчу владу. Він один правив королівством у порядку, визначеному Актом про правління, «залишав і призначав здібних, досвідчених, непідкупних, з гарною репутацією членів Державної ради» (стаття 4 у редакції 1921 року), призначав (і підвищував) шведів за походженням на всі посади в державі (стаття 28 у редакції 1921 року), вносив законопроекти, затверджував закони тощо. Дії корони не могли бути предметом будь-якої критики (стаття 3).

Оскільки король переважно більшість наданих йому Конституцією управлінських і контрольних функцій «здійснював у Державній раді», роль шведського уряду в процедурі конституційного контролю залишалась дуже ваговою. Після поправок до статей 5 і 6 Акта про правління, внесених у 1918 році, уряд Швеції, тобто Державна рада, складався з 8–10 голів департаментів та 3 державних радників без портфелів. Одного з останніх король призначав державним міністром<sup>4</sup> чи прем'єр-міністром. Як і раніше, монарх не міг приймати рішення інакше, ніж у присутності щонайменше трьох державних радників і доповідача. Але контрольні функції уряду на цьому не закінчувались. Кожен з членів кабінету зобов'язаний був відверто висловлювати свої «вірнопіддані заперечення» на всі пропозиції монарха. Особливо це стосувалось випадків, коли член уряду вбачав, що такі пропозиції «явно суперечать Конституції королівства чи загальному законодавству» (стаття 9 у редакції 1909 року). Якщо такий державний радник не змусив занести свою особисту думку до протоколу, то він нарівні з усіма іншими членами уряду ніс повну відповідальність за порушення Конституції. Таким самим чином державний радник зобов'язаний був і відмовитись від контрасигнації рішення, що суперечить Конституції, і залишити посаду до розв'язання конфлікту Ріксдагом, перед яким Державна рада, як і раніше, відповідальною не була<sup>5</sup>.

**В**ажливі контрольні функції за дотриманням Конституції продовжували відігравати у міжвоєнний період Королівська законодавча рада та канцлер юстиції. Перша складалась за статтею 21 (у редакції 1909 року) Акта про правління з трьох членів Королівського верховного суду та одного члена – юриста Королівського адміністратив-

<sup>1</sup> Акт о престолонаследии // Конституции буржуазных государств Европы. – М., 1957. – С. 1099–1102.

<sup>2</sup> Акт о свободе печати (5 апреля 1849 года с позднейшими изменениями по 1953 год) // Там само. – С. 1103–1138.

<sup>3</sup> «Рекордними» у цьому аспекті стали для Швеції 1866 рік, протягом якого було змінено 63 статті, та 1909 – рік сторіччя Конституції, коли доповнення чи нова редакція торкнулись 31 статті.

<sup>4</sup> Окрім нього, ранг міністра з числа всіх державних радників отримав саме у цей період лише міністр закордонних справ. Обидва вони, відповідно до статті 34 Конституції, вважались вищими державними сановниками.

<sup>5</sup> Саме тому практика вотумів недовіри уряду у 20–30-х роках не застосовувалась. У відставку Державна рада виходила виключно за власною ініціативою. Особливістю періоду, що розглядається, було й те, що після 1918 року король призначав членів уряду, як правило, з числа членів Ріксдагу, які входили до парламентської більшості.

ного суду. Законодавча рада у порядку попереднього конституційного контролю давала висновки на нормативні акти, передані для затвердження, опублікування, зміни чи скасування королю. Останній міг у кожному окремому випадку зміцнювати склад Законодавчої ради ще одним фахівцем, «відомим своїми здібностями, досвідченістю та непідкупністю». Канцлер юстиції, як і раніше, призначався монархом з числа «досвідчених і неупереджених юристів, які вже обіймали суддівські посади». Як королівський генерал-прокурор він мав порушувати справи про судове переслідування порушників Конституції.

Роль палат Ріксдагу в системі шведської конституційної юстиції теж залишалась досить вагомою. Відповідно до статті 49 (у редакції 1921 року) обидві вони з усіх питань мали однакову компетенцію і однакову владу. Чисельність першої (верхньої) палати, що обиралась ландстінгами (обласними зібраннями) на 8 років, збільшилась у цей період до 150 депутатів, кількісний склад другої (нижньої) палати, яка обиралась населенням на 4 роки, – до 230 осіб. Найважливішу роль у процедурі здійснення конституційного контролю відповідно до параграфів 37 і 38 (у редакціях 1918, 1921 та 1922 років) Положення про Ріксдаг відіграв Конституційний комітет з 20 депутатів (по 10 від кожної з палат). Він попередньо розглядав і давав висновки на конституційні та інші основні закони королівства (закон про вибори, регламенти Ріксдага тощо), робив доповіді і вносив пропозиції щодо опублікування, змін, тлумачення чи скасування нормативних актів, законів і указів стосовно відповідальності членів Державної ради та інших вищих посадових осіб за порушення Конституції, мав повноваження у порядку контролю витребувати для аналізу протоколи засідань уряду тощо. Аналогічні контрольні функції по галузях діяльності належали фінансовому комітету (24 особи), комітету субсидій (20), банківському комітету (16), сільськогосподарському комітету (16), а також двом законодавчим комітетам (по 16 осіб). Останні готували висновки щодо відповідності Конституції законопроектів, які не належали до кола відання інших комітетів, а також контролювали безпосередньо діяльність двох парламентських прокураторів (прокурорів, омбудсменів).

Інститут омбудсмена як найвидатніший винахід шведської конституційної юстиції розгортав свою діяльність і у 20–30-х роках. Зміни до статей 96–100 Конституції та параграфа 68 Положення про Ріксдаг, внесені у 1915 та 1921 роках, лише уточнювали правовий статус судового та військового омбудсменів як «юристів випробуваних знань та суворой непідкупності». Діяли вони на підставі особливих інструкцій Ріксдагу в ранзі, прирівняному до королівського канцлера юстиції, безперешкодно допускались на засідання всіх королівських і звичайних судів (без права висловлювати на засіданнях свою думку), готували аналітичні доповіді Ріксдагу щодо недоліків законодавства, пропонували шляхи їх усунення тощо.

З інших органів парламентського конституційного контролю привертають увагу комісія Ріксдагу для нарад з королем у справах, що стосуються відносин Швеції з іноземними державами, комісаріат зі свободи друку, комісія для нагляду за членами Верховного і Адміністративного судів тощо. Так, комісія з іноземних справ відповідно до статті 54 (у редакції 1921 року) Конституції та параграфа 50 (теж у редакції 1921 року) Положення про Ріксдаг призначалась парламентом із 16 членів та 16 їх заступників, які «з найвищою обережністю щодо розголосу обговорюваних справ»<sup>1</sup>, по суті, брали під жорсткий контроль діяльність міністра закордонних справ. З урахуванням змін 1919 року до статті 108 Конституції Ріксдаг кожні 4 роки призначав 6 комісарів, з яких не менше двох мали бути юристами. Під головуванням судового омбудсмена вони ставали головними наглядачами за дотриманням конституційного закону про свободу друку і наглядали у цьому плані широкими повноваженнями. Парламентська комісія по нагляду за членами королівських судів, відповідно до параграфа 69 (у редакції 1919 року) Положення про Ріксдаг, обиралась у складі 48 осіб (по 24 від кожної палати) для ретельного спостереження (без права втручання у процес розгляду справ) за

<sup>1</sup> Члени комісії перед вступом на посаду присягали дотримуватись обов'язку мовчання.

відповідністю Конституції діяльності окремих суддів. Комісія готувала з цих питань доповіді Ріксдагу, який міг ухвалити рішення про «втрату довіри парламенту» стосовно того чи іншого члена королівського суду. В такому випадку король зобов'язаний був звільнити суддю з призначенням йому пенсії у розмірі половини жалування (стаття 103 у редакції 1919 року). Контрольні функції виконували також парламентські групи з 6 комісарів банку королівства, 7 комісарів каси державного боргу, 12 ревізорів фінансового стану Швеції. Останні, з урахуванням змін 1921 і 1925 років до параграфу 72 Положення про Ріксдаг, обирались на рік – по 6 ревізорів від палати «для розгляду у відповідності з Конституцією та особливими інструкціями» не тільки фінансового стану, а й керівництва та управління банком та касою державного боргу.

Новацією саме міжвоєнного періоду стало включення до моделі шведської конституційної юстиції всенародного референдуму (Folkomrostning). У 1922 році було внесено доповнення до статті 49 Конституції, відповідно до якого король і Ріксдаг могли виносити «важливі та особливого характеру питання» і конституційні закони на референдум. Але голосування не мало обов'язкової сили для законодавців. Вони розглядали цей законопроект у порядку, передбаченому Конституцією, тільки з урахуванням «думки народу».

Правила офіційного тлумачення Конституції та законів у 20–30-х роках змін не зазнавали. Відповідно до статей 83, 84 жодне тлумачення конституційних законів не допускалось. Вони підлягали застосуванню у кожному окремому випадку в буквальному сенсі, а будь-який текст тлумачення проходив процедуру внесення змін до Конституції. Що ж стосується інтерпретації цивільних, кримінальних та церковних законів (стаття 88), то вона давалась Ріксдагом, а у період між його сесіями – королем через Королівський верховний суд. У майбутньому таке тлумачення могло бути скасоване парламентом, а стосовно церковних законів – ще й Генеральним синодом. Офіційне роз'яснення таких законів парламентом теж підлягало затвердженню «королем у Державній раді».

Суди загальної юрисдикції мали застосовувати закони у їх буквальному значенні, при виникненні сумнівів щодо їх конституційності – звертатись за роз'ясненням до короля чи Ріксдагу, а стосовно казуального тлумачення – до Королівського верховного суду (стаття 19). Дещо в іншому статусі перебували останній та інші спеціальні королівські суди. У 1909 та 1915 роках до статей 17–26 Конституції, де визначались їх склад і повноваження, були внесені деякі зміни і доповнення, що й діяли у міжвоєнний період. Король «творив суд» через створювані ним кілька державних органів. Усі вони, певним чином, брали участь у конституційному контролі: Королівський верховний суд, що складався з 12 радників юстиції, Королівський адміністративний суд – 7 урядових радників та Королівський найнижчий ревізійний суд. Останній виконував допоміжну роботу, тобто готував справи на розгляд Верховного суду, який вирішував чимало справ з підготовки проектів офіційної інтерпретації чи казуального тлумачення цивільних, кримінальних та церковних законів. Адміністративний суд розглядав усі направлені королю скарги з розв'язання адміністративних спорів, у тому числі і спорів щодо конституційної компетенції державних органів, порушення конституційних прав громадян, відновлення у правах, помилування тощо. Залежно від важливості справи Верховний суд у складі не менше 4 і не більше 8 радників юстиції, а Адміністративний – від 4 до 5 урядових радників виносили рішення.

Особливості становлення у міжвоєнний період угорської системи конституційної юстиції концептуально були пов'язані з оригінальними підходами до процесу еволюції угорського «станового» конституціоналізму взагалі. Вважалось, що в Угорщині цей процес тривав за англійськими аналогами – у вигляді неписаних юридичних конституцій і розпочався він усього через кілька років після ухвалення в Англії Великої хартії вольностей 1215 року, тобто від Золотої булли 1222 року, яку чимало угорських фахівців завжди вважали першим основним законом Угорщини. З такими підходами, мабуть, можна було б і погодитись, якби не поневолення країни у 1526 році і перетворення її аж до 1918 року лише на частину Габсбурзької імперії. Щоправда, по-

чинаючи з середини XIX століття Угорщина поступово стала відвойовувати у монархії все більше і більше прав на автономне державне управління, що дозволяло їй ухвалювати певну сукупність систематизованих звичаїв, кодексів, законів, певною мірою пов'язаних між собою.

Другим основним законом, на думку багатьох угорських юристів, став Кодекс намісника (паладіна) Вербеці 1507 року, який юридично формалізував фактичний на той час феодалний лад і кріпацтво, третім – так звана Прагматична санкція 1723 року, за якою Габсбурги зобов'язувались «довічно поважати стану конституцію Угорщини», а угорські феодали – спадкоємне право монаршого двору на мадярські території<sup>1</sup>. У вирі революції 1848–1849 років в Угорщині з'явилась низка конституційних законів: «Про створення угорського незалежного відповідального міністерства», «Про щорічні сесії парламенту», «Про податкову рівність», «Про друк», «Про культу» та інші, що утворювали «незалежне угорське міністерство», вводили двопалатну систему представництва – парламент, проголошували рівність громадян перед законом, свободи слова, друку, віросповідання тощо.

Названі конституційні закони фактично перетворювали Угорщину на конституційну монархію, у якій вже досить чітко проглядалась система політичної конституційної юстиції. Формально на її верхівці залишались Габсбурги, а реально управлінська і контрольна влада переходила до угорського уряду, оскільки «його величність здійснював виконавчу владу через посередництво незалежного угорського міністерства» і жодні королівські «акти, укази, повеління, накази або призначення не мали сили, якщо вони не скріплені одним з перебуваючих у Будапешті міністрів»<sup>2</sup>. Контрольні функції королівської двірцевої канцелярії, королівської намісницької ради і королівської казначейської палати переходили до угорського «відповідального міністерства» у складі голови і 8 інших міністрів, кожен з яких ніс відповідальність за «порушення ним конституційних гарантій» (стаття 34). Законодавчі повноваження покладались на Палату депутатів і Палату магнатів, що мали здійснювати одна над одною парламентський конституційний взаємоконтроль і перед кожною з яких був відповідальним уряд.

Саме з такою системою політичної конституційної юстиції вийшла Угорщина з Першої світової війни. Конституційні закони 1848–1849 років продовжували діяти і у 20–30-х роках XX століття<sup>3</sup>. Це сталося після того, як 13 листопада 1918 року припинила дію особиста австро-угорська унія і відновилась національна незалежність Угорщини. Через 3 дні саморозпустилась Палата депутатів і «закрила свої засідання» Палата магнатів. Незабаром збанкрутував і коаліційний (з лібералів і соціал-демократів) уряд М.Кароль<sup>4</sup>, і 21 березня 1919 року був встановлений радянський режим. Він встиг ухвалити Конституцію Угорської радянської республіки за зразком Конституції РСФРР 1918 року (прийнята Першим з'їздом рад угорських робітничих, селянських і солдатських депутатів), але через кілька місяців радянську владу було повалено. Вже у серпні 1919 року новий тимчасовий уряд Угорщини оголосив про вибори до парламенту.

15 лютого 1920 року відбулося засідання Національних зборів, які й відновили чинність колишніх конституційних законів<sup>5</sup>, а разом з ними і охарактеризовану вище ста-

<sup>1</sup> За доби Йосифа II на деякий час «станова конституція» все ж була скасована, але у 1791 році знову відновлена Леопольдом II.

<sup>2</sup> Об образовании венгерского независимого ответственного министерства (Закон 3 от 1848 года) // Конституции буржуазных государств. – Том II. – С. 292.

<sup>3</sup> Після поразки угорської революції у 1849 році всі вони спочатку були скасовані Габсбургами, у 1866 році відновлені частково, у 1867 році – повністю з відповідними змінами, пов'язаними з виникненням дуалістичної монархії (особиста унія Австрії й Угорщини), у 1905 році – знову скасовані, а у 1906 – знову відновлені. Часткові зміни вносились до конституційних законів Угорщини у 1868, 1889, 1901, 1911 роках.

<sup>4</sup> Вигнаний з країни радянською владою. Відомий виступами проти фашистського режиму М. Хорті.

<sup>5</sup> Див.: О восстановлении конституционного строя и временном осуществлении верховной власти (За-



ру систему політичної конституційної юстиції. Конституційний закон 1920 року вносив до цієї системи значні зміни та доповнення. Формально на верхівці політичного конституційного контролю залишався останній імператор Австро-Угорщини король Карл IV, але реально монарша влада стала здійснюватись обраним парламентом уже у березні 1920 року офіційним регентом контр-адміралом Міклошем Хорті, який і очолював фашистський режим аж до 1944 року. Парламентський нагляд від колишніх Палати депутатів та Палати магнатів переходив до однопалатних Національних зборів і створених ними численних комісій. Всі нормативні акти Угорської радянської республіки, які суперечили «неписаній» конституції Угорщини, скасовувались разом із законами 1867 року про взаємовідносини угорського і австрійського парламентів. Уряд ставав відповідальним виключно перед Національними зборами. Останнім надавалось право притягувати до відповідальності за порушення конституційних приписів і регента (параграф 14 Конституційного закону 1920 року). Один з його приписів давав історії конституційної юстиції оригінальну формулу: «Нехай кожний дотримується цього Закону як виявлення волі нації»<sup>1</sup>.

У подальшому система угорського конституційного контролю теж зазнавала змін, які вносились новими конституційними законами. Закон 47 від 6 листопада 1921 року скасовував «верховні права Карла IV та права престолонаступництва дому Габсбургів» і цим самим таку складову «неписаної» конституції Угорщини, як Прагматична санкція 1723 року. Вільні вибори нового короля «відкладались до більш пізнього часу». Закон 26 від 25 серпня 1925 року встановлював змінені правила виборів до парламенту<sup>2</sup>. Закон 22 від 1926 року повертав до системи політичного конституційного контролю верхню палату парламенту, члени якої входили до неї за становим званням (барон нації, хранителі корони та ін.) чи посадою (голови судів, коронний прокурор та ін.), а також обирались чи призначались. Нижній палаті при цьому надавалось колишнє найменування – Палата депутатів<sup>3</sup>. Закон 23 від 1933 року підносив чи не на верхівку піраміди політичної конституційної юстиції регента Угорщини, наділяючи останнього правом відстрочки, закриття і розпуску парламенту.

Що ж стосується ролі судів у здійсненні конституційного контролю, то вона за англійськими аналогами зводилась нанівець. Певною мірою брали участь у цьому процесі вищі дисциплінарні суди, які керувалися законом 8 від 1871 року, законом 26 від 1896 року, законом 5 від 1920 року, обирались верхньою палатою з числа магістратів, адвокатів та професорів права і розглядали справи щодо звинувачення міністрів у порушенні конституційних законів. Те ж саме можна сказати і про систему адміністративних судів, які продовжували діяти на підставі закону 26 від 1896 року. Голови Королівського верховного суду, Королівського адміністративного суду, Королівської судової палати у Будапешті, заступники голів названих судів входили до складу верхньої палати за посадою і тому не могли не залучатись до безпосередньої участі у загальній угорській системі політичної і адміністративної охорони «неписаної» конституції.

Тенденції до все більшого ігнорування цієї конституції, повної ревізії Трианонського договору, фашизації, авторитаризації держави помітно посилились у 1932 році, після приходу до влади уряду Д. Гембеша. Останньому надавались надзвичайні повноваження, а майже всі парламентські контрольні функції були передані сформованій Палатою депутатів «комісії 33-х», яка фактично виключила саму цю Палату з орбіти політичного конституційного контролю.

кон 1 от 1920 года с изменениями и дополнениями к закону 17 от 1920 года) // Конституции буржуазных государств. – Том II. – С. 297–303.

<sup>1</sup> Див.: О восстановлении конституционного строя и временном осуществлении верховной власти (Закон 1 от 1920 года с изменениями и дополнениями к закону 17 от 1920 года) // Конституции буржуазных государств. – Том II. – С. 297–303.

<sup>2</sup> Там само. – С. 304–317.

<sup>3</sup> Там само. – С. 317–335.

Система політичної і адміністративної конституційної юстиції Болгарії у 20–30-х роках еволюціонувала на підставі Конституції Болгарського царства від 16/28 квітня 1879 року зі змінами за законами від 15/27 травня 1893 року та від 11/24 липня 1911 року, відомої в історії конституціоналізму ще й як Тирновська конституція<sup>1</sup>. Як «конституційна монархія з народним представництвом» (стаття 4) Болгарія протягом багатьох десятиліть вела криваві війни з Оттоманською імперією як васальне князівство, формально підпорядковане султану, і лише у 1908 році проголосила свою незалежність, перейменувавшись на царство (королівство). В балканських війнах 1912–1913 років воно то набувало, то позбавлялось територій, а в Першій світовій війні зазнало як член Четверного союзу нищівну поразку.

У 1920 році до влади у Болгарії прийшов Союз землеробів на чолі з О. Стамбулійським, який спробував було зміцнити позиції демократизму, конституціоналізму і парламентаризму на підставі Тирновської конституції. Остання певною мірою сама виписувала систему політичної охорони. На чолі її перебував «верховний представник і глава держави» (стаття 5) – цар, який затверджував і оприлюднював ухвалені однопалатними Народними зборами закони, міг розпустити ці збори будь-якого часу, зосереджував у своїх руках виконавчу владу, в системі якої «всі органи діяли від його імені і під його верховним наглядом» (стаття 12).

На наступній сходинці політичного конституційного контролю перебували Народні збори двох різновидів – звичайні і великі. Звичайні збори обирались на 4 роки. Кількість депутатів поступово зростала разом із чисельністю населення і досягла у 20-х роках 274 осіб. Стаття 44 Конституції наголошувала, що жоден закон не може бути виданий, доповнений, змінений чи скасований без обговорення на Народних зборах. Їм же надавалось виключне право «давати тлумачення істинного смислу закону». Важливий припис у галузі здійснення парламентського конституційного контролю містила і стаття 49: «Одне тільки Народне зібрання має право вирішувати, чи були дотримані всі вказані цією Конституцією умови при виданні того чи іншого закону»<sup>2</sup>. До контрольної компетенції звичайних Народних зборів Конституція відносила ще й розгляд звітів Вищої рахункової палати, притягнення до суду міністрів за порушення Конституції, призначення слідчих комісій з питань державного управління, направлення запитів до уряду і окремих міністрів тощо.

Окрім того, у Болгарії цар, регентство або Рада міністрів могли скликати ще й Велике народне зібрання з представників, обраних народом: вдвічі більше, ніж у звичайному Народному зібранні. Велике зібрання мало відігравати значну роль у системі політичної конституційної юстиції. Лише воно було наділене повноваженнями змінювати чи переглядати Конституцію, вирішувати закріплені нею територіальні проблеми, обирати нового царя у випадку відсутності спадкоємців, визначати склад регентів тощо. Певні конституційні контрольні функції покладались на десяток міністрів, призначених монархом, один з яких за вибором останнього ставав головою Ради міністрів.

Та вже починаючи з 9 червня 1923 року, коли уряд О. Стамбулійського було скинуто блоком О. Цанкова, у Болгарії запанувала найжорстокіша диктатура, а Конституція 1879 року перетворилась на суто формальний папірець, на який ніхто не звертав уваги, хоч його і не скасовував. Реально у країні діяла і захищалась фактична конституція режимів О. Цанкова, І. Ляпчева (з 1927 року), П. Мушанова (з 1932 року), К. Георгієва (з 1933 року), І. Кюссейванова (з 1935 року) за низкою надзвичайних законів профашистського характеру. Про участь судів у здійсненні конституційного контролю у Болгарії аж до 1991 року не йшлося.

На таких же підставах, тобто майже без участі судової влади, захищались у міжвоєнний період конституції дрібних європейських держав. Це обумовлювалося й тим,

<sup>1</sup> Конституція Болгарського царства // Там само. – С. 162–179.

<sup>2</sup> Конституція Болгарського царства // Конституции буржуазных государств. – Т. II. – С. 166.

що більшість з них (Ватикан, Сан-Маріно, Андорра, Монако) перебувала під юридичним протекторатом Італії, Франції, Іспанії чи Ліги націй (Данціг).

**Р**ежим Б. Муссоліні, знайшовши могутню підтримку католицької церкви і особисто Папи Римського Пія XI (1922–1939) щедро їм віддячив (щоправда, за винагороду в 4 млрд. лір), підписавши 11 лютого 1929 року Латеранський конкордат, який проголошував на карті Європи суверенну церковну державу Ватикан на території римського пагорбку Монта-Ватикано, залишену для резиденції Папи Римського знаменитим Дж. Гарібальді ще у вересні 1870 року як шматок від колишньої Папської області. З юридичного боку нова церковна теократія багато в чому була тотожною фашистській автократії в Італії. Про це свідчили затверджені 7 червня 1929 року, за словами Пія XI, «за нашою власною ініціативою, виходячи зі знань істини та у повноті суверенної влади» шість конституційних актів: Основний закон держави Місто Ватикан, Закон про джерела права, Закон про право громадянства і право перебування, Закон про адміністративний устрій, Закон про економічну, торговельну та професійну організацію та Закон про громадську безпеку<sup>1</sup>. На них і вибудовувалась новітня (перша у християнстві XX століття) доктрина і система релігійного конституційного контролю над законами і нормативними актами (як світськими, так і церковними) на предмет їх відповідності конституційно закріпленим кодексу канонічного права та апостольським постановам.

Офіційними джерелами права у державі Місто Ватикан, окрім *Codex iuris canonici* та апостольських постанов, вважались ще й закони, промудльовані єдиновладним (уособлював усю повноту законодавчої, виконавчої і судової влади) Папою Римським або «делегованою ним владою», акти, ухвалені у встановленому законом порядку компетентною владою, та закони Італійського королівства і постанови уряду Риму з відповідними «змiнами і обмеженнями та за неодмінної умови, що такі закони і постанови не суперечать приписам божественного права, основним принципам канонічного права, а також умовам договору і конкордату, ухваленим Святійшим престолом і Королівством Італія 11 лютого 1929 року» (стаття 3 Закону про джерела права). Природно, що й верховний конституційний контроль повністю перебував у Папи Римського. За відсутності останнього або виникнення вакансії ця найвища контрольна влада тимчасово переходила до Священної колегії кардиналів, але всі її рішення мали юридичну силу тільки на період такої відсутності і підлягали затвердженню після повернення глави римської церкви до виконання своїх обов'язків чи обрання нового Папи Римського (стаття 1 Основного закону).

Певні контрольні повноваження за дорученням глави церкви і під його суворим наглядом покладались на призначених ним вищих посадових осіб держави Місто Ватикан – губернатора, Генерального державного радника, а також на Вищий церковний апеляційний суд – Священну римську роту, Верховний суд Сигнатури та підбраного старшиною Священної римської роти Державного прокурора. Конституція (стаття 15) не забороняла судам визнавати деякі адміністративні акти неконституційними чи незаконними і відновлювати порушене ними право. Але такий акт чи таке положення вважались чинними, тобто і не скасовувались судами, і не проголошувались ними нікчемними. Виключне право анулювання або зміни неконституційних, незаконних, недоцільних, «несвоєчасних» актів будь-якого органу управління належало тільки Папі Римському.

У церковній державі абсолютно відповідною божественному праву і Конституції Ватикану вважалась категорична заборона (без дозволу губернатора) створення будь-яких партій, організацій, об'єднань (окрім католицьких), будь-яких зібрань, висловлювань, вводилась суворя цензура, уконституційовувалось право губернатора на пильний нагляд над особистим життям громадян тощо. Конституційні акти Ватикану унормовували тяжкі покарання за порушення цих приписів: навіть за розвішування

<sup>1</sup> Див.: Конституционные акты государства Город Ватикан. 7 июня 1929 года // Конституции буржуазных государств Европы. – С. 123–160.

оголошень без дозволу губернатора, пропозицію гравюри або фотографії чи скульптури винному загрожував величезний штраф (9 тис. ватиканських лір) і ув'язнення на 6 місяців. Такому ж покаранню підлягали громадяни за участь у будь-якому недозволеному зібранні, роботу гідом чи перекладачем, неявку без поважної причини на виклик посадової особи тощо.

Окрім тісного співробітництва з режимом Б. Муссоліні, Пій XI у липні 1933 року підписав ще й «теплий» конкордат з Німецьким рейхом, активно сприяв послабленню ізоляції Німеччини після виходу її з Ліги націй тощо. Та в останні роки життя, які співпали з закінченням розглядуваного періоду, Папа Пій XI почав було протестувати проти євангелічної «рейхцеркви» і навіть виступив у 1937 році з енциклікою «З палкою турботою», в якій, хоч і не досить сміливо, але все ж критикував нацизм. Наступний (з 1939 року) «раб рабів Божих», монарх і головний оборонець Конституції держави Місто Ватикан Пій XII від окресленої новітньої моделі християнської конституційної юстиції не відступав, але у відносинах з фашистськими режимами був більш послідовним, дотримуючись суворого нейтралітету.

Окрім Ватикану в оточенні території Італії на Апеннінському півострові з давніх давен (301 рік) існувала ще одна незалежна держава, яка однією з перших у Європі і світі (з 1600 року) стала на шлях новітнього конституціоналізму як Республіка Сан-Маріно. Але її юридична конституція, що вже протягом понад трьох століть захищалась парламентом та іншими створеними на демократичній основі державними органами, еволюціонувала на підставі угод з Італією (часом під її протекторатом), парламентських актів, рішень загальних зібрань глав сімейств, конституційних звичаїв, тобто була, на зразок англійської, несистематизованою. І в цей період діяли договір Сан-Маріно з Італією 1897 року, низка парламентських статутів минулих років, загального зібрання глав сімейств 1906 року тощо. 18 листопада 1926 року було ухвалено черговий Виборчий закон Сан-Маріно, який став важливою складовою неписаної Конституції республіки<sup>1</sup>.

За змістом цієї Конституції найвищим її охоронцем були представники народу в уособленні загального зібрання глав сімейств. Раз на шість років вони обирали Велику генеральну раду республіки у складі 58 репрезентантів, до яких прилучались за посадою два капітани-регенти. Вся законодавча влада і верховний політичний парламентський конституційний контроль зосереджувався саме у Великій раді. Функції політичного і адміністративного виконавчого контролю покладались на Малу раду республіки з двох капітанів-регентів та десяти комісарів-секретарів, які очолювали окремі галузі управління. «Двійки» з упом'янутих абсолютно рівноправних капітанів-регентів, що очолювали виконавчу владу, обирались Великою радою всього на 6 місяців і знову могли обійняти таку посаду лише через три роки. Природно, і капітани-регенти, і Мала рада, і кожен з її членів були повністю підконтрольними Великій генеральній раді. Певні конституційні контрольні функції, у тому числі і формування Центрального виборчого бюро, покладались на Верховний суд з 12 суддів, які обирались парламентом.

Під фактичним юридичним протекторатом Франції між двома світовими війнами еволюціонувала своєрідна модель конституційної юстиції у Князівстві Монако – одній з давніх європейських держав<sup>2</sup>. Хоча незалежність Монако підтверджувалась Францією договорами і від 14 лютого 1641 року, і від 2 лютого 1861 року, у князівстві ідеї новітнього європейського конституціоналізму були втілені (у власному сприйнятті) лише 5 січня 1911 року, коли Альберт I «вільно і за власною волею» дарував підданним – монегаскам (поняття «громадянин» у Конституції майже не вживалось) Консти-

<sup>1</sup> Див.: Избирательный закон Сан-Марино. 18 ноября 1926 года // Конституции буржуазных государств Европы. – С. 803–814.

<sup>2</sup> Монагаська державність виникла ще у XIII столітті. Відтоді ним правила одна князівська династія під покровительством сусідів. Фактичні конституції Монако єдиновладно протягом понад шести століть захищав «божою милістю суверенний князь».

туційний ордонанс. У 1917 і 1922 роках він же вніс до нього деякі зміни і доповнення<sup>1</sup>. Додамо, що особливості монегаської конституційної юстиції у період, що розглядається, окрім Ордонансу, визначали ще й договір з Францією 1918 року, за яким Монако мало перетворитися з незалежної держави на французьку провінцію у разі припинення існування правлячої монархічної династії, окремі закони про судоустрій (1909), до якого Конституція не вносила жодних змін, про муніципальну поліцію (1909), про громадську раду (1910), про муніципальні органи (1920) та деякі інші.

Верховну політичну конституційну контрольну владу в Монако здійснював фактично абсолютний князь, який особистими указами і дарував, і доповнював, і змінював, і тлумачив Конституцію. Допоміжними управлінськими і контрольними органами визнавалися Державний міністр, Рада уряду при ньому з трьох радників, які очолювали департаменти внутрішніх справ, фінансів і громадських робіт, та (на французький зразок) Державна рада. Остання була квазісудовим органом і очолювалась «директором судових закладів» (стаття 19). На неї покладалась функція попереднього конституційного контролю, оскільки саме Державна рада готувала всі проекти законів і постанов для князя – єдиного суб'єкта законодавчої ініціативи, а також висновки у разі різного тлумачення конституційних приписів. Відповідно до таких висновків князь, у порядку такого офіційного тлумачення, теж видавав закон чи постанову. Під виглядом парламенту існувала ще й Національна рада з 18 депутатів, які обирались населенням на 4 роки. Навіть регламент Національної ради затверджував князь, а в разі необхідності ухвалення якогось закону вона могла лише звернутись до князя з проханням внести відповідний законопроект. Але розігнати Національну раду князь міг тільки після відповідного висновку Державної ради. Жодних прав конституційного контролю над актами князя чи урядових структур або їх діяльністю Національна рада не мала.

Певні конституційні контрольні повноваження з охорони публічних прав монегасків, викладених у статтях 5–13 Конституції, покладалась статтею 14 на Верховний трибунал, що у 1962 році був перетворений на Конституційний суд Монако. Трибунал складався з 5 суддів, які призначалися князем за поданням Державної ради (1 особа), Національної ради (1 особа), Апеляційного суду (2 особи) та Цивільного трибуналу першої інстанції (1 особа). Всі названі органи мали висувати по 2 кандидата на кожну посаду судді Верховного трибуналу (стаття 58).

Цікавим явищем в історії європейської і світової конституційної юстиції, якому в літературі майже не приділялось уваги, стала у 20–30-х роках Конституція Данціга<sup>2</sup>, на підставі якої створювалась досить оригінальна система її охорони під патронатом Ліги націй. Таку гарантію надавала стаття 103 Версальського договору. Сама ж держава під назвою «Вільне місто Данціг» на польській території Данцігської області званої Німеччини виникла на підставі статті 100 цього Договору. Після його укладення тимчасова Державна рада міста під наглядом спеціального комісара Ліги націй розробила текст Конституції, яка 11 травня 1922 року була затверджена установчими зборами міста-держави, але набрала чинності лише після внесення до неї поправок і затвердження Лігою націй з 14 червня 1922 року.

Данцігська модель охорони Конституції будувалась виключно на політичній основі. Права двопалатного парламенту (Фолькстагу зі 120 депутатів, обраних населенням на 4 роки, та Сенату – з президента і 7 senatorів, призначених Фолькстагом на той же термін, та ще й віце-президента і 13 senatorів, обраних нижньою палатою на невизначений строк) були досить вагомими. Фолькстаг як нижня палата ухвалював закони, відправляв у відставку як «головних» (на чолі з президентом), так і «підсобних» (на

<sup>1</sup> Див.: Конституционный ордонанс. 5 января 1911 года // Конституции буржуазных государств Европы. – С. 641–651.

<sup>2</sup> Див.: Конституция вольного города Данцинга (11 мая – 14 июля 1922 года с изменениями по закону от 28 сентября 1930 года) // Конституции буржуазных стран. Том II. – С. 643–661.

чолі з віце-президентом) сенаторів у разі порушення ними Конституції чи законів, мав контрольні повноваження по створенню слідчих комісій з цього приводу тощо. Але реально на верхівці такої системи політичного контролю перебував своєрідний гібрид законодавчої та виконавчої влади з верхньої палати і уряду, про що однозначно заявляла стаття 39 Конституції 1922 року: «Сенат є вищою владою країни». Він мав право відкладального вето, оприлюднення законів, але лише у спеціально обговореному випадку – «їх прийняття в конституційних формах», зосереджував у своїх руках всю повноту виконавчої влади тощо.

У 1930 році з благословення Ліги націй Фолькстаг було зменшено до 72 депутатів, а Сенат – до 12. Тепер останній складався з президента, заступника президента та 10 сенаторів, з яких оплачувані посади членів уряду займали лише четверо. Загальні суди, як і раніше, до здійснення конституційного контролю не допускались. Положення про те, що «зміни до Конституції можуть набирати сили лише після того, як вони доведені до Ліги націй і остання заявила, що у неї немає заперечень проти таких змін», (стаття 49) залишались, але ні такий припис, ні гарантії Ліги націй не змогли забезпечити недоторканність Конституції Данціга. Після приходу до влади у 1933 році у Німеччині А. Гітлера та його однодумців-нацистів вона формально залишалась чинною, але фактично втратила будь-яке правове значення під тиском місцевих націонал-соціалістів. Спеціальний комісар Ліги націй у Данцігу як головний міжнародний гарант цілісності Основного закону «Вільного міста» виявився безсилим у забезпеченні його оборони. Таким чином, одна з перших в історії світової конституційної юстиції спроб поставити новітню конституцію держави під захист навіть наймогутнішої і найавторитетнішої міжнародної організації завершилася політичним і юридичним крахом.

*(Далі буде)*

Для нотаток

---

---

Над випуском працювали:

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

Здано до складання 10.06.2003. Підписано до друку 19.07.2003.  
Формат 70 100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Обл.-вид. арк. 7,76. Умовн. друк. арк. 7,8. Наклад 1300 прим.  
Віддруковано у ЗАТ «Віпол», ДК № 15. 03151, Київ – 151, вул. Волинська, 60.  
Зам. № .