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

5’2005

© Конституційний Суд України, 2005

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Висновок Конституційного Суду України

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) 4

Окрема думка судді Конституційного Суду України Іващенка В.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) 12

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) 14

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) 26

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (справа про управління нафтовою галуззю) 32

Окрема думка судді Конституційного Суду України Іващенка В.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (справа про управління нафтовою галуззю) 36

Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) 41

Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) 53

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

В. Шаповал. Конституційні статуси людини і громадянина 57

А. Корнєєв. Створення Конституції України (етапи становлення) 77

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗІУМИ, КОЛОКВІУМИ

П. Ткачук. Застосування принципу верховенства права судами конституційної та загальної юрисдикції 94

М. Костицький, Н. Кушакова. Гарантії відповідальності посадових осіб 102

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

О. Мироненко. Спроби обгрунтування засад захисту радянських конституцій 20—30-х років в офіційних колах СРСР та УРСР 105

З ІСТОРІЇ ЗАРУБІЖНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

Н. Пильгун. Верховний Суд у політико-правовій системі США. 119

МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ (лютий—жовтень 2005 року) 125

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку
щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140,
141, 142, 143 Конституції України)**

м. Київ
7 вересня 2005 року
№ 1-в/2005

Справа № 1-16/2005

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

Селівона Миколи Федосовича — головуючий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенка Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича — суддя-доповідач,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Станік Сюзанни Романівни,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

розглянув на пленарному засіданні справу про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 159 Конституції України стало надходження до Конституційного Суду України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» згідно з Постановою Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» від

8 грудня 2004 року № 2223-IV для надання висновку щодо відповідності цього законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи є необхідність надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

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

установив:

1. Голова Верховної Ради України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2223-IV (далі — Постанова) надіслав до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (далі — Законопроект), яким пропонується внести зміни до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України.

Внесення змін до Конституції України, як зазначено в Постанові, викликано необхідністю удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.

2. Оцінюючи Законопроект щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить «внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції». Вимоги щодо таких змін встановлено, зокрема, у статтях 157 і 158 Конституції України.

Статтею 158 Конституції України (частина перша) визначено, що законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Частиною другою зазначеної статті передбачено, що Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Положення Законопроекту про внесення змін до статті 119 Конституції України Верховна Рада України не розглядала, а стосовно статей 118, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України Законопроект не був предметом голосування для його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Положення пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України не змінювалися, оскільки в Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV вони відтворені за чинною редакцією Конституції України.

Таким чином, вимог статті 158 Конституції України додержано.

3. Відповідно до частини першої статті 157 Конституції України Основний Закон держави не може бути змінений, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що запропоновані в Законопроекті зміни до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, вимог частини першої статті 157 Конституції України додержано.

4. Конституційний Суд України, здійснюючи перевірку Законопроекту на додержання встановлених у частині першій статті 157 Конституції України вимог щодо

нерипустимості змін, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, дає оцінку кожному його положенню.

4.1. У Законопроекті пропонується викласти пункт 29 частини першої статті 85 Конституції України в такій редакції:

«29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» (тут і далі текст Законопроекту подається згідно з оригіналом).

Цим положенням встановлюються повноваження Верховної Ради України у сфері адміністративно-територіального устрою.

Зазначені пропозиції розглядалися Конституційним Судом України і були визнані такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003).

4.2. У Законопроекті пропонується така редакція статті 118 Конституції України:

«Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації.

Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані відповідно до закону.

Обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

Законопроектом передбачається: вилучення із системи органів виконавчої влади районних державних адміністрацій; порядок скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій, які суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України; відтворення норм частин четвертої, п'ятої чинної редакції статті 118 Конституції України (щодо призначення та відповідальності голів місцевих державних адміністрацій). Частини дев'ята, десята чинної редакції статті 118 Конституції України трансформуються в частину шосту нової редакції зазначеної статті.

Нова редакція статті 118 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Проте викликає зауваження положення частини першої нової редакції цієї статті, згідно з яким виконавчу владу представляють місцеві державні адміністрації. Термін «представляють», на відміну від уживаного в чинній редакції статті 118 Конституції України «здійснюють», не відповідає функціональній характеристиці місцевих державних адміністрацій, яка визначена у статті 119 Основного Закону України.

4.3. У Законопроекті пропонується викласти пункти 4, 7 статті 119 Конституції України в такій редакції:

«4) підготовку та виконання у випадках, визначених законом, відповідних обласних бюджетів»;

«7) реалізацію інших передбачених законом повноважень».

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.4. У Законопроекті пропонується нова редакція статті 133 Конституції України:

«Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські).

Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається окремими законами України».

У Висновку Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 ці зміни визнано такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Водночас Конституційний Суд України звертає увагу на те, що в частині першій статті 95 Конституції України, де йдеться про бюджетну систему України, зберігається поняття територіальної громади, що не узгоджується з терміном «громада», визначеним у пропонованій редакції статті 133 Конституції України.

4.5. У Законопроекті запропоновано нову редакцію статті 140 Конституції України:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.

Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом».

Запропоновані зміни пов'язані передусім з новим визначенням громади як адміністративно-територіальної одиниці. Вони вже розглядалися Конституційним Судом України і визнані такими, що відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003).

Конституційний Суд України вважає, що положення запропонованої частини першої статті 140 Конституції України щодо гарантування законом місцевого самоврядування не узгоджується зі статтею 7 Конституції України, якою встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Тобто в чинній Конституції України закріплено гарантії вищого рівня, ніж запропоновано змінами.

У частині шостій нової редакції статті 140 Конституції України зазначено, що підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів

державної влади встановлюються законом. Це положення не узгоджується з частиною третьою статті 143 Конституції України, в якій передбачено можливість надання, а не делегування законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади і зазначено, що держава фінансує здійснення цих повноважень.

4.6. У Законопроекті пропонуються зміни до статті 141 Конституції України.

Частини другу і четверту викласти в такій редакції:

«Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років голову громади (сільського, селищного, міського голову), який очолює виконавчий орган ради громади та головує на її засіданнях»;

«Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий орган ради».

Зміни пов'язані з визначенням громади (сільської, селищної, міської) адміністративно-територіальною одиницею та приведенням строку повноважень голів громад у відповідність із строком повноважень депутатів місцевих рад.

Конституційний Суд України вважає зазначені зміни такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.7. Пропонується нова редакція частин першої, другої статті 142 Конституції України:

«Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Жителі громад або ради громад відповідно до закону можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

Запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.8. У Законопроекті пропонується викласти частини першу і другу статті 143 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 143. Жителі громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування відповідно до закону: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних громад і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

4.9. У Законопроекті передбачається:

«Цей Закон набирає чинності з дня проведення у березні 2006 року чергових виборів до місцевих рад п'ятого скликання».

Це положення, на думку Конституційного Суду України, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Разом з тим Конституційний Суд України вважає, що в Законі доцільно було б визначити механізм функціонування районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування до сформування нового складу місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування відповідно до цього Закону.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 159 Конституції України, статтями 51, 63, 66 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

дійшов висновку:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1), яким пропонується:

«I. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Пункт 29 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів».

2. Статтю 118 викласти в такій редакції:

«Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації.

Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані відповідно до закону.

Обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

3. У статті 119:

1) пункт 4 викласти в такій редакції:

«4) підготовку та виконання у випадках, визначених законом, відповідних обласних бюджетів»;

2) пункт 7 викласти в такій редакції:

«7) реалізацію інших передбачених законом повноважень».

4. Статтю 133 викласти в такій редакції:

«Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Жи-

томирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські).

Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається окремими законами України».

5. Статтю 140 викласти в такій редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.

Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом».

6. Частини другу і четверту статті 141 викласти в такій редакції:

«Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років голову громади (сільського, селищного, міського голову), який очолює виконавчий орган ради громади та головує на її засіданнях»;

«Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий орган ради».

7. Частини першу і другу статті 142 викласти в такій редакції:

«Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Жителі громад або ради громад відповідно до закону можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

8. Частини першу і другу статті 143 викласти в такій редакції:

«Стаття 143. Жителі громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування відповідно до закону: управляють майном, що є в комунальній власності;

затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних громад і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції».

«II. Цей Закон набирає чинності з дня проведення у березні 2006 року чергових виборів до місцевих рад п'ятого скликання».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим до виконання, остаточним і не може бути оскаржений.

Висновок 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 Іващенка В.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України)

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України).

Конституційний Суд України, розглянувши проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1, далі — Законопроект), дійшов висновку, що його положення відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Погоджуючись з таким висновком в частині відповідності Законопроекту вимогам статті 157 Конституції України, водночас вважаю за необхідне висловити свою позицію щодо питання відповідності окремих положень Законопроекту вимогам статті 158 Основного Закону України.

Зокрема, Законопроектом, який надійшов до Конституційного Суду України 16 грудня 2004 року після його попереднього схвалення Верховною Радою України **8 грудня 2004 року** (Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2223-IV), пропонується внести такі зміни до Конституції України:

«2. Статтю 118 викласти у такій редакції:

«Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації.

Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України[1].

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані відповідно до закону.

Обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депу-

[1] Частина третя статті 118 Конституції України в Законопроекті відтворює частину четверту статті 118 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141).

татів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

Водночас **8 квітня 2004 року** Верховна Рада України розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4105), яким також пропонувалося внести зміни до положень статті 118 Конституції України, а саме:

«9) у статті 118:

а) частину четверту викласти в такій редакції:

«Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України»;

б) частини дев'яту і десяту викласти відповідно в такій редакції:

«Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Кабінет Міністрів України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Кабінет Міністрів України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації».

Закон не було прийнято у зв'язку з тим, що за нього проголосувало менше депутатів, ніж передбачено статтею 155 Конституції України, а саме менше ніж дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Як свідчить аналіз зазначених положень Законопроекту і проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4105), вони містять пропозиції щодо внесення змін до норм Конституції України, **якими встановлено порядок висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації з боку відповідних рад та прийняття рішення про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації у разі висловлення йому такої недовіри** (частини дев'ята, десята статті 118)**.** Отже, Законопроект і зазначений проект Закону містять пропозиції про внесення змін до частин дев'ятої, десятої статті 118 Конституції України, які **стосуються одних і тих самих питань.**

З огляду на викладене вважаю, що попереднє схвалення Верховною Радою України положень Законопроекту **через вісім місяців** після відхилення єдиним законодавчим органом в Україні проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4105) є порушенням встановленого частиною першою статті 158 Конституції України **річного терміну** подання законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Тобто положення Законопроекту, яким передбачено внесення змін до частин дев'ятої, десятої статті 118 Конституції України, є таким, що не відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

Більш детально мотивацію моєї позиції з питання надання Конституційним Судом України висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статті 158 Конституції України викладено в окремій думці стосовно Висновку Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004[1].

Суддя Конституційного Суду України **В. Іващенко**

---

[1] Окрема думка судді Конституційного Суду України Іващенка В.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 42. — Ст. 2777.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками)

м. Київ
22 вересня 2005 року
№ 5-рп/2005

Справа № 1-17/2005

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Селівона Миколи Федосовича — головуючий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Іващенка Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича — суддя-доповідач,
Станік Сюзанни Романівни,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Томича Івана Федоровича — народного депутата України, Голови Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин; представників Верховної Ради України: Семенюк Валентини Петрівни — народного депутата України, Голови Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Президента України Єфіменка Леоніда Васильовича — заступника Міністра юстиції України; представника Державного комітету України по земельних ресурсах Кальніченко Алли Георгіївни — начальника юридичного управління; спеціалістів: Гринька Сергія Валерійовича — кандидата юридичних наук, доцента кафедри трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Кулинича Павла Федотовича — кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу Укра-

їни від 25 жовтня 2001 року (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 3—4, ст. 27; 2004 р., № 35, ст. 416; 2005 р., № 2, ст. 25).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 51 народного депутата України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Скомороху В.Є., пояснення Томича І.Ф., Семенюк В.П., Селіванова А.О., Єфіменка Л.В., Кальніченко А.Г., Гринька С.В., Кулинича П.Ф. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 51 народний депутат України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92 Земельного кодексу України (далі — Кодекс), якими передбачається право постійного користування земельною ділянкою (право володіння і користування земельною ділянкою без встановлення строку), якого набувають підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності, і пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (далі — Перехідні положення Кодексу), згідно з якими громадяни та юридичні особи, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом не можуть мати їх на такому праві, повинні були до 1 січня 2005 року переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них.

У конституційному поданні стверджується, що зазначеними положеннями Кодексу громадян позбавлено права постійного користування земельними ділянками для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, яке було надано статтею 7 Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року, статтею 5 Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» від 20 грудня 1991 року. Тому суб'єкт права на конституційне подання вважає, що положення статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу не відповідають статті 22 Конституції України.

2. До початку розгляду справи Конституційним Судом України Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до статті 92 Земельного кодексу України стосовно визначення права на постійне користування земельними ділянками громадських організацій інвалідів» від 12 травня 2004 року, яким частину другу статті 92 Кодексу доповнено положенням про набуття права постійного користування земельними ділянками громадськими організаціями інвалідів України, їх підприємствами (об'єднаннями), установами та організаціями.

6 жовтня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України», яким внесено зміни, зокрема, до пункту 6 Перехідних положень Кодексу і термін переоформлення права власності або права оренди на земельні ділянки продовжено з 1 січня 2005 року до 1 січня 2008 року.

3. Президент України в листі до Конституційного Суду України зазначив, що підстав для визнання положень статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), не вбачається.

На думку Голови Верховної Ради України, право власності громадян на землю, яке було передбачено Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 року, збережено у чинному Кодексі в повному обсязі; форми реалізації права власності на

землю приведені у відповідність до вимог Конституції України і не зазнали істотних змін. Тому підстав для визнання неконституційними положень статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу немає.

У листі Верховного Суду України зазначено, що передбачене в Кодексі право постійного користування земельною ділянкою для суб'єктів — юридичних осіб не порушує і не погіршує прав інших суб'єктів — фізичних осіб, а приведено у відповідність до статті 41 Конституції України та статті 14 Закону України «Про власність».

Державний комітет України по земельних ресурсах у письмовому поясненні звернув увагу, що певна частина суб'єктів постійного землекористування вже переоформила земельні ділянки на право власності або право оренди на них. Тому в разі визнання статті 92 Кодексу такою, що не відповідає Конституції України, ті суб'єкти, які здійснили переоформлення права постійного користування землею, можуть бути поставлені у нерівне становище стосовно тих, які його не здійснили.

У листі Державного комітету України у справах релігій акцентується, що релігійні організації, які відповідно до статті 7 Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року набули права на одержання в постійне користування земельних ділянок та звільнені від земельного податку як організації, що не займаються підприємницькою діяльністю (пункт 5 частини першої статті 12 Закону України «Про плату за землю»), згідно з пунктом 6 Перехідних положень Кодексу матимуть право постійного користування земельними ділянками і користуватимуться пільгами щодо земельного податку до 1 січня 2008 року. Інша частина релігійних організацій цих прав і пільг позбавлена, що суперечить статті 22 Конституції України, статтям 4, 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України повідомив, що стаття 92, пункт 6 Перехідних положень Кодексу встановлюють термін закінчення земельної реформи і не обмежують права громадян на володіння земельними ділянками.

У висновку науковців Київського національного університету імені Тараса Шевченка стверджується, що положення статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу слід визнати неконституційними, оскільки вони звужують зміст та обсяг існуючих прав громадян на землю (частина третя статті 22 Конституції України).

Відповідно до позиції фахівців Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого чинна редакція частини другої статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу суттєво звузила обсяг земельних прав громадян, право на використання земельної ділянки для ведення громадянином фермерського господарства, яке є одним із різновидів конституційних прав цього суб'єкта.

Іншої позиції дотримуються фахівці Львівського національного університету імені Івана Франка, Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, які вважають норми статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу такими, що відповідають Конституції України.

Науковці Інституту мовознавства імені О.О. Потебні НАН України та Інституту української мови НАН України вбачають різне значення термінів «набуття права власності» і «переоформлення права власності».

У листі Федерації професійних спілок України зазначено, що з прийняттям Кодексу профспілкові організації та їх об'єднання позбавлені права постійного користування земельними ділянками. Вимоги пункту 6 Перехідних положень Кодексу профспілкові організації та їх об'єднання не в змозі виконати, оскільки є неприбутковими організаціями, тому Федерація професійних спілок України вважає норми статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу такими, що не відповідають Конституції України.

4. У процесі розгляду справи представник суб'єкта права на конституційне подання підтримав позицію народних депутатів України.

Інші учасники конституційного провадження поділяють позиції державних органів, які вони представляють.

Підтвердивши позицію Голови Верховної Ради України, Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України констатував наявність проблеми щодо встановленого порядку переоформлення громадянами права постійного користування землею на право власності або на право оренди.

Фахівець Київського національного університету імені Тараса Шевченка наголосив, що Кодекс не встановив чітких матеріально-правових і процесуальних гарантій зміни громадянами юридичного титулу права постійного користування земельною ділянкою на право власності або на право оренди, тому положення статті 92, пункту 6 Перехідних положень Кодексу не відповідають частині третій статті 22 Конституції України.

На думку спеціаліста Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, встановлення статтею 92 Кодексу права постійного землекористування не суперечить положенням Конституції України. Але поряд з цим порушено серйозну соціальну проблему щодо гарантій набуття громадянами права власності на землю, а отже, визначення пунктом 6 Перехідних положень Кодексу граничного строку переоформлення прав на землю не відповідає Конституції України.

5. Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних норм Кодексу, виходить з такого.

5.1. Відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Згідно з частиною четвертою статті 13 Основного Закону України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Конституція України гарантує право власності на землю, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (частина друга статті 14).

За Конституцією України кожен має право, зокрема, володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним (частини перша, друга, четверта статті 41).

Право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України, цього Кодексу, а також інших законів, що видаються відповідно до них (частина друга статті 78 Кодексу).

До прийняття чинної Конституції України право приватної власності громадян на землю передбачалося Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 року, Законом України «Про власність», Декретом Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 року № 15-92 (далі — Декрет), окремими указами Президента України щодо паювання земель.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частина друга статті 13 Конституції України). До таких об'єктів належать, зокрема, земельні ділянки.

5.2. Згідно з частиною третьою статті 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ця конституційна гарантія не може тлумачитися як така, що заперечує державний захист інших визнаних майнових прав громадян (крім права власності) або обмежує можливості такого захисту прав землекористувачів, набутих свого часу відповідно до чинного на той час законодавства.

Таким чином, стосовно права постійного користування земельними ділянками діє механізм захисту, гарантований статтями 13, 14, 41, 55 Конституції України.

Орган законодавчої влади має право встановлювати для громадян та юридичних осіб, у котрих є в постійному користуванні земельні ділянки, але які за цим Кодексом

не можуть мати їх на такому праві, строк, протягом якого ці особи зобов'язані переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на земельні ділянки. Але при цьому орган законодавчої влади повинен дотримуватися приписів Основного Закону України.

Згідно зі статтею 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя). Скасування конституційних прав і свобод — це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини — це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена.

Конституція України (стаття 13) не виключає можливості для громадян користуватися землею на визначених у законі різних правових титулах, гарантуючи при цьому громадянам право власності на землю.

5.3. Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав (стаття 1, частина друга статті 3, статті 21, 22, 64 Конституції України).

Інститут постійного користування земельною ділянкою — право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку — останнім часом зазнав істотної трансформації.

Земельний кодекс Української РСР від 8 липня 1970 року встановлював безстрокове і тимчасове користування землею (стаття 15). Землекористувачами визначалися: колгоспи, радгоспи, інші сільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації і установи; промислові, транспортні, інші несільськогосподарські державні, кооперативні, громадські підприємства, організації та установи; громадяни.

Поняття «користування землею» у Земельному кодексі Української РСР від 18 грудня 1990 року (стаття 7) поряд з постійним (без заздалегідь встановленого строку) передбачало тимчасове користування (короткострокове — до трьох років і довгострокове — від трьох до десяти років). Користування землею на умовах оренди для сільськогосподарських цілей, як правило, мало бути довгостроковим. Для ведення селянського (фермерського) господарства земля надавалася в оренду районною, міською радою (частина третя статті 8). У зазначеному Кодексі з'явилася нова форма володіння землею: довічне успадковуване володіння, яке надавалося громадянам, зокрема, для ведення селянського (фермерського) господарства, ведення особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель, у разі одержання у спадщину жилого будинку або його придбання і т. ін., та постійне володіння, яке надавалося колгоспам, радгоспам, іншим державним, кооперативним, громадським підприємствам, установам і організаціям, релігійним організаціям.

Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 року закріпив право колективної і приватної власності громадян на землю, зокрема право громадян на безоплатне одержання у власність земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства тощо (стаття 6). Громадянам України для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства із земель, що перебувають у державній власності, земля

надавалася у постійне користування (без заздалегідь установленого строку), а для городництва, сінокосіння, випасання худоби, ведення селянського (фермерського) господарства — у тимчасове користування (короткострокове — до трьох років і довгострокове — від трьох до двадцяти п'яти років) (стаття 7). Проте чіткого розмежування випадків, коли земельні ділянки можуть надаватися у користування для ведення селянського (фермерського) господарства, а коли — в оренду, в цьому Кодексі не здійснено.

Це свідчить про те, що поряд із впровадженням приватної власності на землю громадянам, на їх вибір, забезпечувалася можливість продовжувати користуватися земельними ділянками на праві постійного (безстрокового) користування, оренди, пожиттєвого спадкового володіння або тимчасового користування. При цьому в будь-якому разі виключалась як автоматична зміна титулів права на землю, так і будь-яке обмеження права користування земельною ділянкою у зв'язку з непереоформленням правового титулу.

Закон України «Про оренду землі» визначає оренду землі як засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності (стаття 1).

Чинний Кодекс, прийнятий 25 жовтня 2001 року, визначив право постійного користування земельною ділянкою як право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку (частина перша статті 92).

Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 року передбачено, зокрема, обов'язковість державної реєстрації права постійного користування земельною ділянкою, права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб тощо.

Права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають лише підприємства, установи та організації, що належать до державної або комунальної власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації.

Використання терміна «набувають», що означає «ставати власником чого-небудь, здобувати що-небудь», після набрання чинності статтею 92 Кодексу свідчить, що ця норма не обмежує і не скасовує діюче право постійного користування земельними ділянками, набуте громадянами в установлених законодавством випадках за станом на 1 січня 2002 року до його переоформлення. Тому підстав визнавати статтю 92 Кодексу неконституційною немає.

5.4. Конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод. Конституція України закріпила рівність суб'єктів права власності перед законом, гарантії права власності та обов'язки власників, положення про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (статті 13, 41 Конституції України).

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Так, поняття «набувають права» за змістом частини другої статті 92 та частини першої статті 116 Кодексу в аспекті вимоги переоформлення права користування земельною ділянкою не відповідає вимозі ясності і визначеності правової норми: зазначені положення припускають поширення цього поняття лише на випадки первинного отримання земельної ділянки із земель державної та комунальної власності підприємствами, установами та організаціями, що належать до державної або комунальної власності, а також громадянами та юридичними особами, які набувають права власності та користування земельними ділянками.

Натомість у пункті 6 Перехідних положень Кодексу йдеться про переоформлення права власності або оренди громадянами та юридичними особами, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом не можуть мати їх на такому праві. Переоформлення також має два значення: повторити оформлення і оформити заново, за новими правилами.

Таким же невизначеним є словосполучення «переоформити у встановленому порядку» без посилання на відповідні норми Кодексу або інших законів. При цьому в Кодексі та інших законах немає спеціальних норм щодо такого порядку переоформлення права постійного користування. Оскільки переоформлення може означати оформлення за тих самих умов, що й раніше, а також за новими, іншими умовами, то ці умови мають бути зазначені в Перехідних положеннях Кодексу. Відсутність розмежування надання земельної ділянки і зміни титулу прав на земельні ділянки ускладнює переоформлення і на практиці вирішується довільно.

Крім того, переоформлення покладено як на юридичних осіб (тобто фермерське господарство), так і на громадян, які мають у постійному користуванні земельні ділянки. Поняття «селянське (фермерське) господарство» не існує після набрання чинності Законом України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 року, яким Закон України «Про селянське (фермерське) господарство» визнано таким, що втратив чинність. Отже, при переоформленні права постійного користування земельними ділянками, наданими для ведення селянських (фермерських) господарств, у довгострокову оренду строк оренди не може визначатися селянським (фермерським) господарством відповідно до закону, як це передбачає абзац другий пункту 6 Перехідних положень Кодексу, через відсутність такого господарства. Відповідно до статті 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» особисте селянське господарство — це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи і не належить до підприємницької діяльності. Для ведення особистого селянського господарства використовують земельні ділянки розміром не більше 2,0 гектара, передані фізичним особам у власність або оренду в порядку, встановленому законом.

Кодекс не передбачив права на «земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства», а запровадив категорію «земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства» (частина перша статті 33). Тому виникла проблема легалізації права користування чи власності тих осіб, які набули цих титулів на земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства за раніше чинним земельним законодавством.

Переоформлення права постійного користування земельними ділянками, наданими для ведення селянських (фермерських) господарств, на право власності або право оренди на них за конституційно-правовим смислом має виходити з рівності сторін, автономності їх волі та майнової самостійності і повинно бути спрямоване на реалізацію зазначених принципів щодо місця фермерських господарств в економічній системі держави та цивільно-правових відносинах (частина друга статті 13, частина друга статті 14 Конституції України, стаття 3 Цивільного кодексу України).

Порівняльний аналіз змісту положень пункту 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року і пункту 6 Перехідних положень Кодексу свідчить, що в першому акті йдеться про оформлення права на земельну ділянку громадянами, підприємствами, установами та організаціями, які мають у користуванні земельні ділянки, надані їм до введення в дію Земельного кодексу Української РСР (грудень 1990 р.), а в другому — про переоформлення права постійного користування земельними ділянками. Ні в Кодексі, ні в інших нормативно-правових актах не розкривається юридичний зміст термінів «оформлення» і «переоформлення», не визначається їх співвідношення. Невизначеність суті цих термінів негативно впливає на практику здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки громадянами та юридичними особами. Від правильного визначення сутності «оформлення» і «переоформлення» прав на землю залежить можливість здійснення громадянами та юри-

дичними особами гарантованого Конституцією України права власності на землю і права користування нею, довіра громадян до держави.

5.5. У Постанові Верховної Ради України «Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення» від 22 травня 2003 року № 882-IV проаналізовано ситуацію, яка склалася з видачею органами влади громадянам та юридичним особам державних актів на право власності на земельну ділянку, і, зокрема, констатовано, що зволікання з видачею державних актів на право власності на земельну ділянку призводить до порушення права власності громадян на землю. Причиною незадовільного стану видачі громадянам державних актів на право власності на земельну ділянку (на заміну сертифікатів на право на земельну частку (пай) є відсутність законодавчого забезпечення цього процесу та значною мірою неспроможність громадян оплатити вартість робіт, необхідних для виготовлення цих актів.

Наведені положення Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року, Декрету, зміст зазначених указів Президента України свідчать, що в приватну власність громадян було передано земельні ділянки, які використовувалися ними для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва.

Отже, названими нормативно-правовими актами держава врегулювала питання постійного землекористування шляхом передачі земельних ділянок у приватну власність громадян. Тому громадяни набули права приватної власності щодо зазначених земельних ділянок на підставі наведених положень Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 року, Декрету, зазначених указів Президента України, за рішеннями відповідних місцевих рад та районних державних адміністрацій.

Визнавши право приватної власності громадян на земельні ділянки, які були надані в постійне користування, встановивши порядок набуття цього права у зазначених нормативно-правових актах шляхом безоплатної передачі, держава має вжити всіх необхідних заходів щодо забезпечення безперешкодного набуття громадянами права приватної власності на земельні ділянки.

Закони, інші нормативно-правові акти, які визначають порядок реалізації встановлених Конституцією України та міжнародними договорами прав і свобод людини і громадянина, в тому числі порядок набуття права власності, не повинні звужувати, заперечувати чи в будь-який інший спосіб обмежувати ці права і свободи. Порядок безоплатної передачі у приватну власність земельних ділянок державної та комунальної власності не повинен встановлювати обмеження щодо виникнення цього права у громадян.

Натомість з ініціативи держави було прийнято новий Земельний кодекс, який зобов'язує громадян переоформити набуті ними раніше права на інші права. Це переоформлення є занадто обтяжливим, розтягнутим у часі, ускладненим і дорогим. Однак пунктом 11 Перехідних положень Кодексу та Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року встановлено правило, згідно з яким витрати, пов'язані із розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних бюджетів (стаття 15 Закону), на засадах забезпечення рівності права власності на землю територіальних громад і держави, безоплатності тощо (стаття 4 Закону). Оскільки відповідно до частини другої статті 14 Конституції України право власності на землю гарантується, а ініціатива у зміні раніше набутого права на використання землі громадянами належить не їм, а державі, саме держава має встановити режим диференційованого пільгового переоформлення права на землю.

Визначення пунктом 6 Перехідних положень Кодексу строку переоформлення права власності на земельні ділянки ставить громадян у нерівні умови, оскільки гро-

мадяни за таких умов не є рівноправними учасниками (суб'єктами) земельних відносин щодо набуття права власності на землю.

Однією з підстав набуття громадянином права на землю є приватизація, яка здійснюється на добровільній основі і полягає в безоплатній передачі земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян.

Статтею 412 Цивільного кодексу України встановлено вичерпний перелік підстав, за яких право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб припиняється.

Відповідно до статті 5 Цивільного кодексу України акти цивільного законодавства не мають зворотної дії в часі, їх дія поширюється на відносини, які виникли раніше, лише у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують цивільну відповідальність особи.

Цей принцип закріплено на конституційному рівні (стаття 58 Конституції України), що є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі між державою і громадянином. Він гарантує впевненість громадян у тому, що їхнє теперішнє становище не буде погіршено прийняттям нового закону чи іншого нормативно-правового акта.

Проте пункт 6 Перехідних положень Кодексу зобов'язує громадян та юридичних осіб переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на земельні ділянки. При переоформленні права постійного користування у довгострокову оренду її строк визначається «відповідно до закону», що є неконкретним у зв'язку з невизначеністю цього закону, як і закону, який встановив би порядок переоформлення.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення обов'язку громадян переоформити земельні ділянки, які знаходяться у постійному користуванні, на право власності або право оренди до 1 січня 2008 року потребує врегулювання чітким механізмом порядку реалізації цього права відповідно до вимог частини другої статті 14, частини другої статті 41 Конституції України. У зв'язку з відсутністю визначеного у законодавстві відповідного механізму переоформлення громадяни не в змозі виконати вимоги пункту 6 Перехідних положень Кодексу у встановлений строк, про що свідчить неодноразове продовження Верховною Радою України цього строку.

Неврегульованість питання щодо переважного права постійного землекористувача на придбання земельної ділянки у власність породжує проблеми, пов'язані з вибором способу переоформлення права на землю, відшкодуванням вартості проведених землекористувачем поліпшень за час користування землею тощо.

Отже, порядок переоформлення права користування земельною ділянкою має бути врегульований у чинному Кодексі або інших законах шляхом визначення об'єктів, суб'єктів та основних стадій набуття прав на земельні ділянки.

Це стосується також оплати земельно-кадастрових робіт і послуг у разі, коли замовником є землекористувач.

Земля як об'єкт постійного користування, надана державою громадянам на законних підставах, виконувала і продовжує виконувати важливу соціально-економічну функцію. Вона є основою життєдіяльності і господарювання громадян. Так, земельні ділянки, які було надано громадянам для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, індивідуального житлового, гаражного і дачного будівництва, є матеріальною основою життєдіяльності і господарювання не лише окремих громадян, а певного суспільного прошарку населення України.

Набуття громадянином права власності на земельну ділянку, яка перебуває у його користуванні, в загальному порядку, визначеному статтею 118 Кодексу, не передбачає встановлення обмеження щодо строків набуття цього права. Відповідно до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою» від 2 квітня 2002 року № 449 раніше видані державні акти на право приватної власності на землю, державні акти на право власності на зем-

лю та державні акти на право постійного користування землею залишаються чинними і підлягають заміні в разі добровільного звернення громадян або юридичних осіб.

Приписи пункту 6 Перехідних положень Кодексу є нормами процесуального права і тому не повинні обмежувати норми матеріального права щодо права власності на землю та його набуття громадянами.

5.6. Суб'єктивне право на земельну ділянку виникає і реалізується на підставах і в порядку, визначених Конституцією України, Кодексом та іншими законами України, що регулюють земельні відносини.

Підставою для виникнення права на земельну ділянку є відповідний юридичний факт. Чинний Кодекс серед підстав набуття права на землю громадянами та юридичними особами не називає оформлення чи переоформлення прав на земельні ділянки.

Відповідно до статті 116 Кодексу громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом (частина перша); набуття права на землю громадянами та юридичними особами здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування (частина друга). Право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, що посвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації (частина перша статті 125 Кодексу).

Суб'єктивне право постійного користування земельною ділянкою суттєво відрізняється від суб'єктивного права власності на землю та суб'єктивного права оренди. Хоча власники землі та орендарі поряд із повноваженнями щодо володіння та користування наділяються і повноваженнями щодо розпорядження земельними ділянками (орендарі — в частині передачі земель у суборенду за згодою власника), а постійні користувачі такої можливості позбавлені, у їх праві на землю є ряд особливостей і переваг:

— право постійного землекористування є безстроковим, на відміну від права оренди, і може бути припинене лише з підстав, передбачених законодавством;

— права та обов'язки постійних землекористувачів визначені чинним земельним законодавством і не підлягають договірному регулюванню (не можуть бути звужені);

— постійні землекористувачі, як і землевласники, сплачують земельний податок, розмір якого визначається відповідно до чинного законодавства, на відміну від договірного характеру орендної плати;

— земельні ділянки у постійне користування передаються у порядку відведення безоплатно з наступним посвідченням цього права шляхом видачі державного акта на право постійного користування земельною ділянкою; оплаті має підлягати лише виготовлення технічної документації на земельну ділянку, що здійснюється на договірних засадах із уповноваженою землевпорядною організацією.

Кодексом не встановлено чітких матеріально-правових і процесуальних гарантій зміни громадянами юридичного титулу права постійного користування земельною ділянкою на право власності чи право оренди. Переоформлення відповідних прав включає також земельно-кадастрові роботи та інші послуги, які суб'єкти підприємницької діяльності надають на платній основі, встановлюючи їх розцінки на свій розсуд. Таким чином, постійним землекористувачам не гарантована можливість зміни законно набутого права за сприяння і за рахунок держави, яка є ініціатором таких змін.

Згідно з частиною п'ятою статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» право власності та інші речові права на нерухоме майно, набуті згідно з чинними нормативно-правовими актами до набрання чинності цим Законом, визнаються державою. Відповідно до цього Закону реєстрація речових прав на нерухомість, їх обмежень здійснюється лише в разі вчинення правочинів щодо нерухомого майна, а також за заявою власника (володільця) нерухомого майна.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 6 Перехідних положень Кодексу через відсутність встановленого порядку переоформлення права власності або оренди та унеможливлення безоплатного проведення робіт із землеустрою і виготовлення технічних матеріалів та документів для переоформлення права постійного користування земельною ділянкою на право власності або оренди в строки, визначені Кодексом, суперечить положенням частини четвертої статті 13, частини другої статті 14, частини третьої статті 22, частини першої статті 24, частин першої, другої, четвертої статті 41 Конституції України.

6. Пунктом 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року № 563-XII (Відомості Верховної Ради УРСР, 1991 р., № 10, ст. 100; 1993 р., № 26, ст. 277; 1994 р., № 27, ст. 229; 1998 р., № 16, ст. 78; 2000 р., № 4, ст. 32; 2004 р., № 19, ст. 286) встановлено, що громадянами, які мають у користуванні земельні ділянки, надані їм до введення в дію Земельного кодексу України, після закінчення строку оформлення права власності або права користування землею раніше надане їм право користування земельною ділянкою втрачається.

Однак відповідно до статей 13, 14, пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України правовий режим власності та користування землею визначається законами України. Правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення форм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед законом, соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13 Конституції України). Основний Закон України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону (стаття 41). Чинний Кодекс є одним із таких законів, норми якого встановлюють підстави набуття права на землю шляхом передачі ділянок у власність або надання їх у користування (частина друга статті 116).

Постанова Верховної Ради України є підзаконним актом, тому в ній не можуть закріплюватися положення, якими встановлюється правовий режим власності на землю. Тим більше що громадяни та юридичні особи не можуть втрачати раніше наданого їм права користування земельною ділянкою. Проте Верховна Рада України врегулювала постановою сферу суспільних відносин, які мають регулюватися законами України.

Враховуючи, що положення Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» щодо втрати громадянами після закінчення зазначеного строку раніше наданого права користування земельною ділянкою впливають на прийняття рішення у справі, вони відповідно до частини третьої статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» мають бути визнані такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 69, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення:

— пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо зобов'язання переоформити право постійного користування земельною ділянкою на

право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення;

— пункту 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року № 563-XII з наступними змінами в частині щодо втрати громадянами, підприємствами, установами і організаціями після закінчення строку оформлення права власності або права користування землею раніше наданого їм права користування земельною ділянкою.

2. Положення пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України та пункту 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу», визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути 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
60 народних депутатів України
про офіційне тлумачення
положень частини першої статті 103
Конституції України в контексті положень її статей 5, 156
та за конституційним зверненням
громадян Галайчука Вадима Сергійовича,
Подгорної Вікторії Валентинівни,
Кислої Тетяни Володимирівни
про офіційне тлумачення
положень частин другої, третьої, четвертої статті 5
Конституції України
(справа про здійснення влади народом)**

м. Київ
5 жовтня 2005 року
№ 6-рп/2005

Справа № 1-5/2005

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

Селівона Миколи Федосовича — головуючий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича — суддя-доповідач,
Іващенка Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Станік Сюзанни Романівни,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40, 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційне подання народних депутатів України та конституційне звернення громадян.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 93, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність у з'ясуванні та офіційній інтерпретації положень частин другої, третьої, четвертої статті 5, частини першої статті 103, статті 156 Конституції України.

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 60 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156. Народні депутати України зазначають, що згідно зі статтею 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

У конституційному поданні наголошується, що за Конституцією України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69). Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (частина перша статті 103 Конституції України). У зв'язку з цим народні депутати України запитують, чи не призведе введення іншого порядку обрання Президента України до зміни конституційного ладу України та до обмеження права народу здійснювати свою владу безпосередньо.

У конституційному зверненні громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. заявлено клопотання про офіційне тлумачення окремих положень Конституції України, якими гарантовано реалізацію та захист конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні, зокрема словосполучення «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Згідно з Конституцією України «народ здійснює владу безпосередньо», що, на думку заявників, унеможливлює посягання на державну владу з його боку. Оскільки народ є джерелом формування будь-яких органів державної влади, він не може узурпувати державну владу, про що йдеться в частині четвертій статті 5 Конституції України.

2. З огляду на те, що конституційне подання народних депутатів України та конституційне звернення громадян стосуються того самого питання, Конституційний Суд України згідно зі статтею 58 Закону України «Про Конституційний Суд України» Ухвалою від 14 грудня 2004 року об'єднав їх в одне конституційне провадження.

3. В одержаних на запити Конституційного Суду України відповідях Президента України, Голови Верховної Ради України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, юридичних факультетів Львівського національного університету імені Івана Франка, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича і Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, доктора юридичних наук, професора Одеської національної юридичної академії Орзіха М.П., кандидата юридичних наук, доцента юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка Мяловицької Н.А. викладено позиції щодо порушених питань. Зокрема, у цих відповідях міститься однозначне розуміння положень частин другої, третьої статті 5 Конституції

України, за якими носієм і єдиним джерелом влади в Україні є народ та виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні.

При цьому підкреслюється взаємозв'язок безпосередньої (здійснення народного волевиявлення через вибори, референдуми тощо) та представницької (здійснення влади народом через органи державної влади та органи місцевого самоврядування) демократії, а також відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом. Як наголошується у висновку Інституту законодавства Верховної Ради України, положеннями розділу III «Вибори. Референдум» Конституції України «унормовується порядок прийняття владних рішень самим народом, здійснення чи не найсуттєвішого з політичних прав громадян — виборчого і, нарешті, формування ключових ланок державного механізму».

Разом з тим у зазначених відповідях вчених-правознавців по-різному визначається поняття конституційного ладу в Україні та викладено різне бачення вирішення питання щодо зміни порядку обрання Президента України. З цього приводу Голова Верховної Ради України вважає, що у зв'язку з прийняттям Постанови Верховної Ради України «Про внесення доповнення до Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4105)» від 3 лютого 2004 року № 1403-IV положення частини першої статті 103 чинної Конституції України, за якими Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років, було відновлено у законопроекті про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180), а тому «пропозиція щодо запровадження порядку обрання Президента України Верховною Радою України сьогодні не є предметом конституційної реформи в Україні».

4. Вирішуючи питання, поставлені у конституційному поданні народних депутатів України та конституційному зверненні громадян, Конституційний Суд України виходить з такого.

4.1. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року від імені Українського народу, є вираженням його суверенної волі (преамбула Конституції України).

Згідно зі статтею 5 Основного Закону України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга); виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя).

Положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу. У Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) зазначено, що прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

На думку Конституційного Суду України, положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі.

4.2. «Воля народу, — наголошується в Загальній декларації прав людини, — повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному ви-

борчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» (частина третя статті 21).

За Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими.

Влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. На думку Конституційного Суду України, реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо. При цьому кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68 Конституції України, абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання).

Основним Законом України гарантовано здійснення народом влади також через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5).

4.3. Згідно з Конституцією України держава, її органи, посадові особи не мають права визначати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові. Однак Конституція України, закріплюючи конституційний лад, не містить визначення цього поняття. У Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп стверджується лише про засади конституційного ладу в Україні, що закріплені у розділах I, III, XIII Конституції України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

Розділ XIII Конституції України встановлює порядок внесення лише змін до неї. Зокрема, для внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону України визначено особливу процедуру, згідно з якою законопроект про внесення змін до цих розділів подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (частина перша статті 156).

Чинна Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей (преамбула Конституції України). Тобто при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України. Із нормативно-правового змісту положень частин другої, третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, випливає, що народ має право приймати нову Конституцію України.

4.4. Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або поса-

довими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними.

4.5. Розглядаючи положення частини четвертої статті 5 Конституції України «ніхто не може узурпувати державну владу» в системному зв'язку з положеннями частин другої, третьої цієї статті, іншими положеннями Основного Закону України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що узурпація державної влади означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо.

Гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з яким 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 (частина друга статті 19). Про це йдеться і в Рішенні Конституційного Суду України у справі про фінансування судів від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини).

4.6. Відповідно до частини першої статті 103 Конституції України Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Верховна Рада України 8 грудня 2004 року прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV, яким залишила порядок обрання Президента України, встановлений частиною першою статті 103 чинної Конституції України, без змін.

Отже, виходячи з цього і на підставі статті 45, частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України дійшов висновку про припинення конституційного провадження у справі про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень статей 5, 156 Конституції України, оскільки практична необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України відпала.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 45, 51, 61, 63, 65, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Положення частини другої статті 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України.

Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими.

2. Положення частини третьої статті 5 Конституції України «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII.

Належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами.

3. Положення частини четвертої статті 5 Конституції України «ніхто не може узурпувати державну владу» треба розуміти як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями.

4. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 на підставі статті 45, частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України».

5. 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 поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (справа про управління нафтовою галуззю)

м. Київ
5 жовтня 2005 року
№ 7-рп/2005

Справа № 1-15/2005

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Селівона Миколи Федосовича — головуючий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Іващенка Володимира Івановича — суддя-доповідач,
Костицького Михайла Васильовича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Станік Сюзанни Романівни,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання: Семенюк Валентини Петрівни — народного депутата України, голови Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, Кульчинського Миколи Георгійовича — народного депутата України, члена Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Президента України Супруна Василя Федоровича — першого заступника Міністра юстиції України у зв'язках з Верховною Радою України; представника Кабінету Міністрів України Ємельянової Інни Іванівни — заступника Міністра юстиції України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 52 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності положень зазначеного Указу Президента України.

Заслухавши суддю-доповідача Іващенка В.І., пояснення Семенюк В.П., Кульчинського М.Г., Супруна В.Ф., Селіванова А.О., Ємельянової І.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 52 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з письмовим клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087) (далі — Указ).

На думку народних депутатів України, Указ — це акт безпосереднього розпорядження (управління) об'єктами державної власності, оскільки його суттю є вилучення певних пакетів акцій, які перебувають у власності держави, в конкретних господарюючих суб'єктів і передача цих пакетів Національній акціонерній компанії «Нафтогаз України». Здійснення такого управління відповідно до пункту 5 статті 116 Конституції України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України, перебирання яких іншими органами чи посадовими особами, включаючи Президента України, Основний Закон України не передбачає.

Крім цього, як наголошується в конституційному поданні, статтею 106 Конституції України, яка визначає компетенцію Президента України, не передбачено можливості здійснення Президентом України дій, що цілком знаходяться у віданні виконавчої влади. Президент України, як вважають народні депутати України, має чітко встановлені Конституцією України повноваження щодо Кабінету Міністрів України аж до звільнення з посади Прем'єр-міністра України і відставки всього складу Кабінету Міністрів України, що однак не може означати права глави держави підміняти собою вищий орган у системі органів виконавчої влади, оскільки це суперечить конституційному принципу поділу влад.

У конституційному поданні також стверджується, що відповідно до пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 цієї Конституції. На думку народних депутатів України, цей тимчасовий виключний порядок стосувався не управлінських, а нормотворчих питань, але оскільки термін його дії минув, Президент України на цей час не має таких повноважень.

Отже, як вважає суб'єкт права на конституційне подання, положення Указу в цілому є такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

2. Президент України в листі до Конституційного Суду України з приводу питань, порушених у конституційному поданні, зазначив, зокрема, що мета видання Указу — створення цілісного комплексу з видобутку, переробки та реалізації нафти і нафтопродуктів для забезпечення економічної та енергетичної безпеки держави. Тому він як глава держави, видаючи Указ, забезпечував виконання однієї з найважливіших її конституційних функцій, діючи таким чином на підставі, в межах повноважень, передбачених Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, частина перша статті 102, частина третя статті 106).

Разом з тим Президент України наголосив, що оспорюваний Указ не є актом прямої дії, а лише містить доручення Кабінету Міністрів України здійснити передбачені Указом заходи в установленому порядку. Тобто уряду доручено вирішити порушені в Указі питання згідно з чинним законодавством, що цілком відповідає конституційно-

му положенню, за яким акти Президента України видаються на основі та на виконання Конституції і законів України (частина третя статті 106 Конституції України).

У листі Кабінету Міністрів України до Конституційного Суду України зазначено, що для здійснення визначених статтею 106 Конституції України повноважень Президент України наділений правом видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Такі акти повинні прийматися на основі Конституції і законів України, відповідати їм і мати на меті виконання їх положень. У свою чергу, укази і розпорядження Президента України є правовою базою для видання органами виконавчої влади своїх актів.

Як наголошено в листі Кабінету Міністрів України, з преамбули Указу випливає, що метою його видання є створення цілісного комплексу з видобутку, переробки та реалізації нафти і нафтопродуктів для забезпечення економічної та енергетичної безпеки держави, підвищення ефективності управління корпоративними правами держави, а також завершення структурної перебудови нафтогазового комплексу України. Це відповідає положенням Закону України «Про основи національної безпеки України», за якими: національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній та інших сферах (стаття 5); основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України є неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів та недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання (стаття 7).

Указом доручено Кабінету Міністрів України здійснити в установленому порядку заходи щодо збільшення статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» шляхом передачі до нього як внеску держави належних їй пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина». Підставою для проведення цього заходу є положення статті 116 Конституції України, за яким управління об'єктами державної власності здійснює Кабінет Міністрів України, а також статут Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», згідно з яким її засновником є держава в особі Кабінету Міністрів України, що приймає рішення про зміну статутного фонду цієї компанії.

Кабінет Міністрів України вважає, що Указ прийнято в межах повноважень Президента України і відповідно до Конституції та законів України.

3. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання, Президента України та Кабінету Міністрів України навели у виступах обґрунтування своїх позицій з питань, порушених у конституційному поданні.

Постійний представник Верховної Ради України Селіванов А.О підтримав позицію народних депутатів України, які вважають положення Указу такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

4. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу, Конституційний Суд України виходить з такого.

За положенням частини третьої статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції та законів України має право видавати обов'язкові до виконання укази і розпорядження. Глава держави може видавати зазначені акти в межах своїх конституційних повноважень, не втручаючись у компетенцію інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Відповідно до частини другої статті 113 Основного Закону України Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України. Частиною третьою зазначеної статті встановлено, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується, зокрема, актами Президента України. За положеннями статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України виконує певні функції (пункти 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9), в тому числі здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону (пункт 5). Згідно з пунктом 10 цієї статті Кабінет Міністрів України виконує інші функції, визначені, зокрема, актами Президента України.

На думку Конституційного Суду України, із положень зазначених статей Основного Закону України випливає, що Президент України у виданих ним актах може формулювати адресовані Кабінету Міністрів України відповідні вказівки (доручення), які мають надаватися главою держави лише в межах його конституційних повноважень. При цьому Президент України не може змінювати визначені Конституцією України функції Кабінету Міністрів України, в тому числі функцію управління об'єктами державної власності, а також підміняти вищий орган у системі органів виконавчої влади у здійсненні його функцій.

Покладаючи на Кабінет Міністрів України обов'язок вирішити питання про передачу як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належних державі пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» у розмірі 43,054 відсотка за його ринковою вартістю, визначеною в установленому порядку, та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина» у розмірі 25 відсотків (пункт 1 Указу), Президент України фактично здійснив управління конкретним об'єктом державного майна (пакетами акцій, що належать державі) і тим самим втрутився в управління об'єктами державної власності, що є компетенцією Кабінету Міністрів України.

Отже, Указ видано з порушенням положення Конституції України, за яким управління об'єктами державної власності відповідно до закону здійснює Кабінет Міністрів України (пункт 5 статті 116).

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення Указу, якими доручено Кабінету Міністрів України вирішити до 30 вересня 2004 року питання про передачу як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належних державі пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина», не відповідають Конституції України (є неконституційними).

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

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087) в частині надання вказівки (доручення) Кабінету Міністрів України вирішити до 30 вересня 2004 року питання про передачу як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належних державі пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина».

2. Положення Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087), визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути 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 Іващенка В.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (справа про управління нафтовою галуззю)

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (справа про управління нафтовою галуззю) (далі — Рішення).

Конституційний Суд України прийняв рішення визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087) (далі — Указ) в частині надання вказівки (доручення) Кабінету Міністрів України вирішити до 30 вересня 2004 року питання про передачу як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належних державі пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина».

Вважаю, що з цим рішенням Конституційного Суду України не можна погодитися з таких причин.

1. Як зазначено у преамбулі Указу, його видано Президентом України з метою забезпечення, зокрема, економічної та енергетичної безпеки держави, стабільного функціонування ринку нафтопродуктів.

За Конституцією України Президент України забезпечує національну безпеку України (пункт 1 частини першої статті 106), а також є Головою Ради національної безпеки і оборони України (частина третя статті 107).

В Основному Законі України не розкривається зміст терміна «національна безпека», не визначено обставин, виникнення яких загрожує національній безпеці, та засоби, які повинні вживатися главою держави щодо подолання такої загрози. Ці питання врегульовано Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV.

Згідно з цим Законом Президент України є суб'єктом забезпечення національної безпеки (стаття 4) і здійснює загальне керівництво у цій сфері (абзац другий статті 9).

За статтею 10 зазначеного Закону до основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки віднесено, зокрема, постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, військовій та інших сферах, релігій-

ному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенціальних загроз національній безпеці (абзац сьомий); прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву (абзац дев'ятий); запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси (абзац одинадцятий).

В економічній сфері загрозу національній безпеці України становлять, зокрема, неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави (абзац сорок третій статті 7 Закону України «Про основи національної безпеки України»). Державна політика щодо подолання такої загрози за статтею 8 цього Закону полягає у забезпеченні енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного і активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення (абзац сороковий частини другої).

За положеннями Закону України «Про основи національної безпеки України» суб'єктам забезпечення національної безпеки, в тому числі Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Раді національної безпеки і оборони України, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, Національному банку України тощо (стаття 4), надано повноваження здійснювати вибір конкретних засобів та шляхів забезпечення національної безпеки України, що обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам (частина третя статті 5).

Отже, Президент України, видавши Указ, вжив заходів щодо забезпечення економічної та енергетичної безпеки як складових національної безпеки України, тобто діяв згідно з безпосередньо визначеними Конституцією України повноваженнями, керуючись відповідними положеннями Закону України «Про основи національної безпеки України».

2. Розглядаючи проблему взаємовідносин Президента України з Кабінетом Міністрів України в аспекті питань, порушених у конституційному поданні, треба зазначити, що хоча Конституцією України вищий орган у системі органів виконавчої влади прямо не визначений як орган, підвідомчий главі держави, такі відносини мають особливий характер. Ці особливості випливають насамперед з того, що багато функцій (повноважень) Президента України як за формою, так і за змістом притаманні виконавчій (а не судовій або законодавчій) владі (зокрема, пункти 1, 3, 17 частини першої статті 106 Конституції України). Саме тому, на мою думку, Кабінет Міністрів України визначений Основним Законом України не як вищий орган виконавчої влади, а лише як вищий орган у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113).

Про особливий характер взаємовідносин Президента України з Кабінетом України свідчить положення Конституції України, за яким Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України (частина друга статті 113). Ця конституційна норма конкретизується в положеннях пунктів 9, 10 частини першої статті 106, частини шостої статті 115 Основного Закону України, згідно з якими Президент України має право вирішувати питання про припинення повноважень як Прем'єр-міністра України та окремих членів Кабінету Міністрів України, так і всього вищого органу в системі органів виконавчої влади в цілому. При цьому право Президента України щодо припинення повноважень Кабінету Міністрів України або його окремих членів, у тому числі Прем'єр-міністра України, нічим не обумовлено і не обмежено.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України (частина третя статті 113 Конституції України). Обов'язок Кабінету Міністрів України виконувати будь-які приписи, які містяться в ак-

тах Президента України, випливає з частини третьої статті 106 Основного Закону України, згідно з якою укази і розпорядження Президента України видаються на основі та на виконання Конституції і законів України і є обов'язковими до виконання на території України.

Відповідно до Конституції України главі держави надано право скасовувати акти Кабінету Міністрів України. При цьому ні в пункті 16 частини першої статті 106, ні в інших положеннях Основного Закону України не міститься будь-яких застережень або умов щодо реалізації цього права Президентом України, як це має місце стосовно деяких інших його повноважень. Зокрема, згідно з частиною другою статті 137 Конституції України Президент України може зупиняти дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим лише з мотивів їх невідповідності Конституції України та законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо конституційності цих актів.

Таким чином, право глави держави скасовувати будь-які акти вищого органу в системі органів виконавчої влади, як і право Президента України припиняти повноваження Кабінету Міністрів України або його окремих членів, нічим не обумовлено і не обмежено.

Про особливий характер взаємовідносин Президента України з органами виконавчої влади свідчать також інші конституційні приписи. Так, до конституційних повноважень Президента України належить утворення, реорганізація та ліквідація за поданням Прем'єр-міністра України міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (пункт 15 частини першої статті 106 Конституції України), а також визначення своїми актами функцій Кабінету Міністрів України (пункт 10 статті 116 Конституції України); з іншого боку, за пунктом 1 статті 116 Основного Закону України Кабінет Міністрів України забезпечує, зокрема, виконання актів Президента України.

Отже, вважаю, що Конституцією України **закріплено такий механізм взаємодії між главою держави і Кабінетом Міністрів України як вищим органом у системі органів виконавчої влади, який містить практично всі елементи підлеглості (підпорядкування) цього органу виконавчої влади Президенту України. Виходячи з цього можливість надання главою держави на реалізацію своїх конституційних повноважень обов'язкових до виконання вказівок (доручень) Кабінетові Міністрів України, на мою думку, є цілком правомірною.**

Водночас треба наголосити, що такі вказівки (доручення) Президент України може давати Кабінету Міністрів України тільки з питань, вирішення яких віднесено до компетенції вищого органу в системі органів виконавчої влади. У разі якщо вирішення питань, з яких глава держави видає відповідний указ або розпорядження, належить не до повноважень Кабінету Міністрів України, а до компетенції інших державних органів (прокуратури, судів тощо), такі акти не відповідатимуть Конституції України.

Як зазначено в Рішенні, згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону (пункт 5 статті 116). **Тобто вирішення питання, порушеного в Указі, а саме розпорядження об'єктами державної власності (пакетами акцій, що належать державі), віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України, тому вимог Конституції України і в цьому аспекті також не було порушено.**

3. Обґрунтовуючи рішення щодо неконституційності окремих положень Указу, Конституційний Суд України виходив, зокрема, з того, що хоча за Конституцією України Президент України у виданих ним актах може формулювати адресовані Кабінету Міністрів України відповідні вказівки (доручення), глава держави не повинен своїми актами підміняти вищий орган у системі органів виконавчої влади у здійсненні його функцій.

Слід зауважити, що при цьому Конституційний Суд України не визначив відповідних критеріїв, за якими можна було б встановити, в чому саме полягає така підміна.

На мій погляд, саме відсутність таких критеріїв може призвести і вже призвела до неоднозначності в оцінці конституційності виданих Президентом України актів, у яких містяться вказівки (доручення) Кабінету Міністрів України. Зокрема, в минулому році Конституційний Суд України не визнав такими, що не відповідають Конституції України, положення іншого Указу Президента України, які, як випливає з Рішення Конституційного Суду України від 31 березня 2004 року № 8-рп/2004, мали «характер доручень Кабінету Міністрів України»[1].

У Рішенні окремі положення Указу визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), оскільки Президент України, на думку Конституційного Суду України, фактично здійснив управління конкретним об'єктом державного майна (пакетами акцій, що належать державі) і тим самим втрутився в управління об'єктами державної власності, що є компетенцією Кабінету Міністрів України.

Проте, як зазначено в пункті 1 Указу, здійснення передачі як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належних державі пакетів акцій акціонерного товариства «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина» було доручено Кабінету Міністрів України. При цьому заходи щодо збільшення статутного фонду цієї акціонерної компанії було запропоновано здійснити в установленому порядку саме тому органу виконавчої влади, до повноважень якого за пунктом 5 статті 116 Конституції України належить управління об'єктами державної власності відповідно до закону. На виконання цього доручення Кабінет Міністрів України видав відповідну постанову[2].

Викладене свідчить, що й у цьому аспекті положення Указу не суперечать Конституції України.

4. Суб'єкт права на конституційне подання, обґрунтовуючи твердження про неконституційність Указу, зазначає, зокрема, що глава держави не мав повноважень видавати Указ, оскільки минув термін дії положень пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

Конституційний Суд України не розглядав цього питання, але оскільки воно було порушено суб'єктом права на конституційне подання, вважаю за необхідне викласти власне бачення цієї проблеми.

Насамперед необхідно зазначити, що повноваження Президента України видавати укази відповідно до пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України закінчилися ще в червні 1999 року.

Аналіз змісту таких указів Президента України свідчить, що їх специфічною ознакою було посилання на пункт 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України як на підставу для видання, а також наявність припису, за яким вони набирали чинності виключно в порядку, передбаченому цією конституційною нормою. Згідно із зазначеним порядком частина цих указів Президента України не набрала чинності,

[1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про заходи щодо запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів» (справа про запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом окремих видів продукції) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 14. — Ст. 977.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України «Про передачу до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» пакетів акцій закритого акціонерного товариства «Транснаціональна фінансово-промислова нафтова компанія «Укртатнафта» та відкритого акціонерного товариства «Нафтопереробний комплекс «Галичина» від 8 вересня 2004 року № 1162.

оскільки подані одночасно з їх виданням законопроекти були відхилені Верховною Радою України[1]. Інші такі укази набрали чинності і діяли до прийняття Верховною Радою України відповідних законів[2], а окремі є чинними.

Крім того, на мою думку, зі змісту положень пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України випливає, що в них йдеться про укази Президента України нормативного характеру, а не про акти глави держави, які містять вказівки (доручення) органам виконавчої влади, у тому числі Кабінету Міністрів України.

Таким чином, положення Указу не мають специфічних ознак актів Президента України, виданих на підставі пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, тому немає підстав стверджувати, що Указ видано главою держави з порушенням вимог цієї конституційної норми.

Виходячи з викладеного вважаю, що Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року № 1087) **є таким, що відповідає Конституції України (є конституційним).**

Суддя Конституційного Суду України **В. Іващенко**

---

[1] Укази Президента України «Про впорядкування сплати державного мита за здійснення операцій на товарних, сировинних та інших біржах, крім фондових і валютних, та за вчинення окремих видів нотаріальних дій» від 23 серпня 1998 року № 931, «Про проведення експерименту щодо зменшення обсягу товарообмінних (бартерних) операцій у господарському обороті України» від 21 жовтня 1998 року № 1165, «Про особливості приватизації майна лікеро-горілчаних підприємств» від 10 липня 1998 року № 763, «Про облігації зовнішніх державних позик України» від 10 липня 1998 року № 761 та інші.

[2] Укази Президента України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області» від 18 грудня 1998 року № 1359, «Про гербовий збір» від 6 листопада 1998 року № 1222, «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 18 червня 1998 року № 652 (зі змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 11 вересня 1998 року № 1013), «Про деякі питання захисту банківської таємниці» від 21 липня 1998 року № 805 та інші.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання)

м. Київ
11 жовтня 2005 року
№ 8-рп/2005

Справа № 1-21/2005

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Селівона Миколи Федосовича — головуючий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенка Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича — суддя-доповідач,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Станік Сюзанни Романівни,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

за участю представників суб'єктів права на конституційне подання: Волкова Олександра Федоровича — судді Верховного Суду України, Барабаша Олександра Леонідовича — віце-президента Асоціації народних депутатів України, Крижанівського Володимира Петровича — члена правління Асоціації народних депутатів України; представника Президента України Єфименка Леоніда Васильовича — заступника Міністра юстиції України; представників Кабінету Міністрів України: Богданова Леоніда Владиславовича — заступника Голови Державної судової адміністрації України, Гарячої Олени Василівни — заступника Міністра праці та соціальної політики України, Матвійчука Володимира Макаровича — заступника Міністра фінансів України; представників Верховної Ради України: Надраги Василя Івановича — народного депутата України, голови підкомітету у справах пенсіонерів та пенсійного забезпечення Ко-

мітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу третього пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 49—51, ст. 376), абзацу четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 року № 2505-IV (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 17, № 18—19, ст. 267) та офіційного тлумачення положень частини третьої статті 11, статей 42, 43, 44, 45 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862-XII (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 8, ст. 56) з наступними змінами.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційні подання Верховного Суду України та 50 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності зазначених положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також практична необхідність в офіційній інтерпретації положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів».

Заслухавши суддю-доповідача Савенка М.Д., пояснення Волкова О.Ф., Барабаша О.Л., Крижанівського В.П., Єфименка Л.В., Богданова Л.В., Гарячої О.В., Матвійчука В.М., Надраги В.І., Селіванова А.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати положення пункту 8 розділу 48 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» (далі — Закон), абзацу четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі — Закон про пенсійне страхування) такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Пунктом 8 розділу 48 Закону доповнено пункт 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування абзацом четвертим такого змісту: «У разі, якщо розмір пенсії, щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначених відповідно до зазначених в абзацах першому і другому цього пункту законодавчих актів, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсій таким особам, пенсія або щомісячне довічне грошове утримання виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір».

Як наголошується в конституційному поданні, за цим положенням суддям різних рівнів нараховуватиметься щомісячне довічне грошове утримання в однакових розмірах. Для значної кількості суддів цей розмір у порівнянні з нинішнім істотно змен-

шиться, тобто гарантії матеріального і соціального захисту суддів будуть суттєво знижені й обмежені. Такі обмеження суперечать статтям 22, 126, 130 Конституції України.

Верховний Суд України порушує питання про надання офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» щодо визначення змісту наведеного положення, зокрема, чи є воно тією нормою, яка відповідно до статті 126 Конституції України гарантує незалежність, недоторканність суддів і унеможливлює внесення іншими нормативними актами змін у цей та інші закони і підзаконні нормативні акти. Крім того, Верховний Суд України просить протлумачити статті 42, 43, 44, 45 цього Закону.

Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзацу четвертого пункту 8 розділу 48 Закону, абзацу четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування. Народні депутати України також вважають неконституційним положення абзацу третього пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування.

Дія цієї норми поширюється на осіб, які мають право на отримання пенсії відповідно до законів України «Про державну службу», «Про Національний банк України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про статус суддів», «Про судову експертизу», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову та науково-технічну діяльність», Митного кодексу України та Положення про помічника-консультанта народного депутата України.

На думку народних депутатів України, зазначеними положеннями запроваджено обмеження та зменшення розміру пенсій окремим категоріям громадян України, що призводить до звуження змісту та обсягу права на пенсійне забезпечення.

Як зауважують народні депутати України, пенсійне забезпечення громадян, які виконують або виконували державні функції на посадах із спеціальним статусом, є важливим елементом державних гарантій матеріального і соціального захисту відповідних осіб з метою належного виконання ними особливих професійних обов'язків, пов'язаних у тому числі з певними обмеженнями конституційних прав і свобод. Тому право на пенсійне забезпечення відповідних категорій громадян, встановлене законами України, є таким, що не підлягає звуженню або обмеженню згідно з вимогами статей 22 та 64 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає за необхідне досліджувати конституційність спірних положень тих законів, до яких внесено зміни Законом, оскільки згідно з абзацом восьмим пункту 1 Прикінцевих положень Закону зміни до законів України є складовою частиною цих законів і діють відповідно до терміну дії цих законів, а отже, саме ці положення, а не інші, на які вказують суб'єкти права на конституційне подання, є об'єктом перевірки на відповідність Конституції України.

2. Конституційний Суд України, зважаючи на те, що конституційні подання стосуються одного й того ж питання, Ухвалою від 14 червня 2005 року об'єднав їх в одне конституційне провадження у справі.

3. Президент України в листах до Конституційного Суду України звертає увагу на те, що поставлені народними депутатами України питання необхідно розглядати як у контексті конституційної заборони звуження змісту та обсягу існуючих прав при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних, так і з урахуванням особливостей правового статусу кожної з категорій осіб, зазначених у відповідних законах.

Для окремих категорій осіб передбачено особливий порядок пенсійного забезпечення з урахуванням їх правового статусу, професійних обов'язків, підвищених ви-

мог до дисципліни, обмежень та інших особливостей, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, що й зумовило встановлення додаткових гарантій соціального забезпечення таких осіб. Обмеження цих гарантій не відповідає статтям 3, 22, 48 Конституції України.

Законами визначено принципово різний підхід при обчисленні суддям розміру пенсії та щомісячного довічного грошового утримання. Однак Законом про пенсійне страхування, яким виходячи з предмета його регулювання не повинно вирішуватися питання про нарахування щомісячного довічного грошового утримання (оскільки воно обчислюється без застосування граничної суми заробітної плати, з якої сплачуються страхові внески (збори) до соціальних фондів), запроваджено обмеження виплати щомісячного довічного грошового утримання в такому ж порядку і на таких же умовах, як і для виплати пенсій.

Президент України вважає, що оспорювані положення законів порушують встановлені Конституцією України та відповідними законами гарантії матеріального та соціального забезпечення суддів.

На думку Голови Верховної Ради України, поставлене народними депутатами України питання потребує ретельного дослідження щодо конституційності. Пункт 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування є обов'язковим до застосування незалежно від того, на підставі якого закону призначається (перераховується) пенсія. Голова Верховної Ради України наводить позицію Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, висловлену в листі від 21 червня 2005 року: «Цілком закономірним є встановлення норми щодо обмеження виплати пенсії або щомісячного довічного грошового утримання 90 відсотками величини фактичних витрат на оплату праці, з якої сплачені внески».

Стосовно конституційних подань Верховного Суду України Голова Верховної Ради України на підставі системного аналізу положень статей 22, 64, 126 Конституції України, правових позицій Конституційного Суду України з питань гарантій незалежності суддів і судів та частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» робить висновок, що конституційний принцип гарантованості конституційних прав і свобод, конкретизований через вимогу неможливості їх скасування або звуження, поширюється також на норми матеріального і соціального забезпечення суддів та їх соціального захисту.

Усунення колізії між нормами спеціальних законів, що встановлюють призначення пенсії без обмеження її граничного розміру окремим категоріям осіб, і тими загальними законодавчими актами, що водночас передбачають обмеження її розміру сумами їх заробітної плати, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, має здійснюватися за умови дотримання прав на належне пенсійне забезпечення всіх категорій громадян, пенсійне забезпечення яких визначається спеціальними законами.

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, підтримуючи позицію Верховного Суду України, виходить з того, що пенсію та щомісячне довічне грошове утримання необхідно розглядати як основну та додаткову форму матеріального забезпечення судді у відставці. Закон про пенсійне страхування не може скасовувати положення спеціальних норм Закону України «Про статус суддів», зокрема в частині надання суддям довічного грошового утримання.

Конституція України визначає гарантований мінімум прав і свобод, до якого можуть бути долучені додаткові гарантії. Такою «мінімальною» гарантією, на думку Комітету, є закріплене статтею 46 Основного Закону України право кожного громадянина на соціальний захист, у тому числі у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Кабінет Міністрів України в листах до Конституційного Суду України наголошує, що для страхувальників та застрахованих осіб, у тому числі суддів, страхові внески нара-

ховуються відповідно до законодавства на суми фактичних витрат на оплату праці (грошового забезпечення) у межах максимальної величини, що визначається законом. Судді, які одержують грошові виплати у різних розмірах, користуються однаковим правом щодо звільнення від нарахування внесків на суму грошового забезпечення, що перевищує зазначену максимальну величину. Тому цілком закономірним є встановлення норми щодо обмеження виплати пенсії або щомісячного довічного грошового утримання 90 відсотками величини витрат на оплату праці, з якої сплачено внески.

Державна судова адміністрація України вважає, що з прийняттям зазначених змін обмежено гарантії незалежності суддів, передбачені статтями 126, 130 Конституції України, статтею 11 Закону України «Про статус суддів».

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України наголошує, що встановлення обмеженого розміру заробітку для обчислення пенсії зазначеним категоріям осіб сумами доходу, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, не має належних економічних підстав, оскільки фінансування додаткової частини їх пенсійного забезпечення здійснюється безпосередньо з державного бюджету і не передбачає пов'язування розміру пенсії з розміром сплачених внесків.

Представники суб'єктів права на конституційні подання, Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України у своїх виступах на пленарному засіданні Конституційного Суду України підтримали позиції, викладені в листах відповідних органів до Конституційного Суду України.

4. Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

В Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовних органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів.

Зазначені конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене.

Згідно зі статтею 22 Конституції України закріплені нею права і свободи не є вичерними, гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Зміст прав і свобод людини — це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини — це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру.

Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод — це зменшення

кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики.

5. Право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист. Згідно зі статтею 46 Конституції України це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Зміст та обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає у їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного розміру, в разі досягнення особою передбаченого законом віку чи визнання її інвалідом або отримання членами її сім'ї цих виплат у визначених законом випадках.

Встановивши в законі правові підстави призначення пенсій, їх розміри, порядок обчислення і виплати, законодавець може визначати як загальні умови їх призначення, так і особливості набуття права на пенсію, включаючи для окремих категорій громадян пільгові умови призначення пенсії залежно від ряду об'єктивно значущих обставин, що характеризують трудову діяльність (особливості умов праці, професія, виконувані функції, кваліфікаційні вимоги, обмеження, ступінь відповідальності тощо). Законодавець повинен робити це з дотриманням вимог Конституції України, в тому числі принципів рівності та справедливості.

Право на пенсійне забезпечення, загальні умови, порядок нарахування та розмір пенсій визначаються, зокрема, законами України «Про пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Для окремих категорій громадян пенсійне забезпечення встановлюється іншими нормативно-правовими актами з урахуванням особливостей умов праці, характеру виконуваної роботи, її складності і значущості, ступеня відповідальності, певних обмежень конституційних прав і свобод.

За Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII пенсії державним службовцям призначалися в розмірі 80 відсотків суми їх посадового окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом, без обмеження граничного розміру пенсії (стаття 37).

У 2003 році частина друга статті 37 Закону України «Про державну службу» була викладена в новій редакції. Зокрема, вона встановлювала, що пенсія державним службовцям призначається в розмірі 80 відсотків від сум їх заробітної плати, на які нараховується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, без обмеження граничного розміру пенсії (Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 16 січня 2003 року № 432-IV).

Відповідно до умов, визначених цим Законом, здійснюється пенсійне забезпечення посадових осіб митної служби України, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників дипломатичної служби, суддів, службовців Національного банку України, працівників державних спеціалізованих установ судових експертиз, працівників державних і комунальних засобів масової інформації, чотирьох помічників-консультантів народного депутата України.

Згідно зі статтею 20 Закону України «Про статус народного депутата України» народному депутату України призначалася пенсія в розмірі 80 відсотків місячної заробітної плати нині працюючого народного депутата з урахуванням всіх доплат та надбавок до посадового окладу. За кожний повний рік роботи понад 25 років для чоловіків і 20 років для жінок пенсія за віком та по інвалідності збільшується на один відсоток наведеного вище заробітку, але не більше ніж до 90 (включно) відсотків зазначеного заробітку без обмеження граничного розміру пенсії.

Прокурорам і слідчим з відповідним стажем роботи пенсія призначалася в розмірі 80 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються

всі види оплати праці, на які нараховуються страхові внески. За кожен повний рік роботи понад 10 років на цих посадах пенсія збільшується на 2 відсотки, але не більше 90 відсотків від суми місячного (чинного) заробітку (стаття 50[1] Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII в редакції Закону України від 12 липня 2001 року № 2663-III).

Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796-XII визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я, оскільки відповідно до статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Зазначеними законами розмір пенсії відповідним категоріям громадян визначався у відсотках до заробітної плати і не фіксувався максимальний граничний розмір пенсії у грошовому еквіваленті.

Натомість абзацом третім пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування встановлено обмеження розміру заробітної плати, з якої обчислюється пенсія, максимальною величиною фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів. Окрім того, абзацом четвертим пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування в редакції Закону визначено, що у разі якщо розмір пенсії, щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначених відповідно до зазначених в абзацах першому і другому цього пункту законодавчих актів, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсій таким особам, пенсія або щомісячне довічне грошове утримання виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав проблему, пов'язану з реалізацією права на соціальний захист, неприпустимістю обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами. У рішеннях Конституційного Суду України зазначалося, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається (рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004).

Положення абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування щодо обмеження розміру пенсії із солідарної системи не узгоджуються з конституційним положенням про гарантування права на соціальний захист, складовою якого є пенсійне забезпечення за рахунок також бюджетних джерел (стаття 46 Конституції України).

Отже, положення зазначених абзаців суперечать частині третій статті 22 Конституції України і є неконституційними. У зв'язку з цим абзац п'ятий пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону про пенсійне страхування в редакції Закону припиняє дію.

6. У процесі розгляду справи встановлено, що пунктом 5 розділу 55 Закону доповнено статтю 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців,

осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 29, ст. 399) частинами четвертою, п'ятою такого змісту:

«Загальна сума грошового забезпечення для обчислення пенсій, що призначаються відповідно до цього Закону, не повинна перевищувати максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час призначення пенсії.

У разі якщо розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначеної відповідно до цього Закону, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсії, таким особам пенсія виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір».

Конституційний Суд України вважає положення частин четвертої, п'ятої статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» такими, що також не відповідають Конституції України, з підстав, викладених у пунктах 4, 5 цього Рішення. Керуючись приписом частини третьої статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України дійшов висновку про необхідність визнання неконституційними зазначених положень цього Закону, оскільки вони впливають на прийняття об'єктивного і справедливого рішення у справі.

Правова позиція Конституційного Суду України з питань обмеження пільг, компенсацій і гарантій військовослужбовців та працівників правоохоронних органів у зазначених рішеннях Конституційного Суду України полягає в тому, що комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту їх та їхніх сімей, зумовлений особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, жорсткими вимогами до дисципліни, професійної придатності, певним обмеженням конституційних прав і свобод. Здійснення таких заходів не залежить від розміру доходів цих осіб чи наявності фінансування з бюджету, а має безумовний характер. Ці гарантії не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації. А тому вказані положення Закону не відповідають також вимогам частини п'ятої статті 17 Конституції України.

7. Статтею 126 Конституції України закріплено основоположні принципи здійснення правосуддя в Україні — незалежність і недоторканність суддів.

Конституційний статус судді передбачає надання йому в майбутньому статусу судді у відставці, що також є гарантією належного здійснення правосуддя, дає підстави ставити до суддів високі вимоги і зберігати довіру до їх компетентності та неупередженості.

Аналіз норм Конституції України свідчить, що надання судді за рахунок держави матеріального і соціального захисту (заробітна плата, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання тощо), що відповідає його високому статусу, є гарантією забезпечення незалежності.

Кожна держава, як зазначається в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 року № (94)12, має «забезпечити те, щоб статус і винагорода суддів відповідали гідності їхньої професії та відповідальності, яку вони беруть на себе».

Право судді, який перебуває у відставці, на пенсійне та щомісячне довічне грошове утримання є гарантією незалежності працюючих суддів. Щомісячне довічне грошове утримання — це особлива форма соціального забезпечення суддів, зміст якої

полягає у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що слугує забезпеченню їх належного матеріального утримання, в тому числі після звільнення від виконання обов'язків судді. Умови і порядок його виплати визначені Законом України «Про статус суддів».

Щомісячне довічне грошове утримання судді у встановленому розмірі спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня, оскільки суддя обмежений у праві заробляти додаткові матеріальні блага.

Особливість щомісячного довічного грошового утримання полягає у правовому регулюванні, а також у джерелах його фінансування, які визначені Конституцією України та цим Законом.

Згідно зі статтею 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. Це положення передбачає і фінансування щомісячного довічного грошового утримання суддів за рахунок коштів Державного бюджету України, а не Пенсійного фонду України.

Особливий порядок фінансування судів і діяльності суддів є однією з конституційних гарантій їх незалежності і спрямований на забезпечення належних умов для здійснення незалежного правосуддя.

Цей конституційний припис кореспондується з положеннями Європейської хартії про Закон «Про статус суддів», які передбачають, що рівень винагороди суддям за виконання ними своїх професійних обов'язків повинен бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їхні рішення або взагалі поведінку суддів і таким чином вплинути на їхню незалежність та неупередженість (пункт 6.1). Статус забезпечує судді, який досяг передбаченого законом віку для припинення повноважень після здійснення професійної діяльності протягом визначеного строку, право на отримання виплат (пенсії, щомісячного довічного грошового утримання), рівень яких має бути якомога ближчим до рівня його останньої заробітної плати на посаді судді (пункт 6.4).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що Закон про пенсійне страхування регулює питання щодо права громадян на отримання пенсійних виплат і соціальних послуг і не може змінювати умови і порядок виплати щомісячного довічного грошового утримання суддів, врегульовані Законом України «Про статус суддів».

Передбачений Законом про пенсійне страхування порядок нарахування щомісячного довічного грошового утримання обмежив визначений Законом України «Про статус суддів» розмір щомісячного довічного грошового утримання суддів. Залишивши незмінним зміст права на щомісячне довічне грошове утримання суддів, Закон звузив обсяг цього права, встановивши граничну межу для виплати суддям щомісячного довічного грошового утримання, і водночас знизив досягнутий рівень гарантій незалежності суддів. Таким чином, вказане положення Закону не відповідає також вимогам статті 126 Конституції України.

Що ж до невідповідності зазначених у конституційному поданні Верховного Суду України положень законів статті 130 Конституції України, то Конституційний Суд України не вбачає їх неконституційності, оскільки вони не перебувають у зв'язку з обмеженням права на пенсійне та щомісячне довічне грошове забезпечення суддів.

8. Конституція України з метою забезпечення права громадян на судовий захист, здійснення правосуддя неупередженим судом закріпила правило, що незалежність суддів гарантується Конституцією і законами України. Гарантії, встановлені у законах України «Про статус суддів», «Про судоустрій України», мають конституційний зміст і разом з визначеними Основним Законом України складають єдину систему гарантій незалежності суддів.

Частиною третьою статті 11 Закону України «Про статус суддів» передбачено, що гарантії незалежності суддів, включаючи заходи їх правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути

скасовані чи знижені іншими нормативними актами України і Автономної Республіки Крим. Це положення кореспондується з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України», згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу передбачених законом гарантій самостійності судів, незалежності та правової захищеності суддів.

Зазначені положення узгоджуються з вимогами міжнародних актів про незалежність суддів і спрямовані на забезпечення стабільності досягнутого рівня гарантій незалежності суддів, які є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом. За своїм конституційним змістом вони встановлюють принцип заборони скасування чи зниження досягнутого рівня змісту та обсягу гарантій незалежності суддів. Тому положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» необхідно розглядати у контексті статті 126 Конституції України і в сув'язі з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України».

Конституційний Суд України, розглядаючи справу щодо незалежності суддів, у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 зазначив, що незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, конституційним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів. Визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів як необхідні умови здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом мають бути реально забезпечені. Не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів у разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів.

Особливий статус судді, гарантії його незалежності визначаються Конституцією України і законами, зокрема Законом України «Про статус суддів», що виключає в процесі його конкретизації та розвитку обмеження законодавчо встановлених гарантій статусу судді або зниження їх рівня. Будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя і права громадян на захист прав і свобод незалежним судом.

Отже, за змістом статті 126 Конституції України положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» у взаємозв'язку з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України» треба розуміти як таке, що гарантує досягнутий рівень незалежності суддів і забороняє при прийнятті нових законів та інших нормативних актів, внесенні змін до них скасовувати чи звужувати існуючі гарантії незалежності суддів, у тому числі заходи їх правового захисту та матеріального і соціального забезпечення.

9. Вирішуючи питання про надання офіційного тлумачення статей 42, 43, 44, 45 Закону України «Про статус суддів», Конституційний Суд України вважає, що конституційне подання Верховного Суду України в цій частині не відповідає вимогам пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України», оскільки в ньому не зазначені конкретні положення названих статей, тлумачення яких має бути надано. Тому конституційне провадження в цій частині підлягає припиненню.

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

вирішив:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

1) положення абзацу третього пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV, яким встановлено, що з дня набрання чинності цим Законом, при призначенні пенсій відповідно до зазначених в абзацах першому і другому цього

пункту законодавчих актів, заробітна плата для обчислення пенсії враховується в межах максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, що діяла на день одержання зазначеного заробітку;

2) положення абзацу четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 року № 2505-IV, відповідно до якого:

«У разі, якщо розмір пенсії, щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначених відповідно до зазначених в абзацах першому і другому цього пункту законодавчих актів, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсій таким особам, пенсія або щомісячне довічне грошове утримання виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір»;

3) положення частин четвертої, п'ятої статті 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-XII в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 року № 2505-IV, відповідно до яких:

«Загальна сума грошового забезпечення для обчислення пенсій, що призначаються відповідно до цього Закону, не повинна перевищувати максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час призначення пенсії.

У разі якщо розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначеної відповідно до цього Закону, перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціальних фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсії, таким особам пенсія виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір».

2. За змістом статті 126 Конституції України положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» у взаємозв'язку з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України» треба розуміти як таке, що гарантує досягнутий рівень незалежності суддів і забороняє при прийнятті нових законів та інших нормативних актів, внесенні змін до них скасовувати чи звужувати існуючі гарантії незалежності суддів, у тому числі заходи їх правового захисту та матеріального і соціального забезпечення.

3. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо надання офіційного тлумачення положень статей 42, 43, 44, 45 Закону України «Про статус суддів» на підставі пункту 2 статті 45 Закону

України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

4. Положення зазначених законів України, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва)

м. К и ї в
13 жовтня 2005 року
№ 9-рп/2005

Справа № 1-22/2005

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Селівона Миколи Федосовича — головуючий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенка Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича — суддя-доповідач,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Станік Сюзанни Романівни,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 20—21, ст. 190), пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 11, ст. 79) щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у районах міста Києва, зокрема порядку призна-

чення і звільнення голів районних у місті Києві державних адміністрацій та обрання голів районних у місті Києві рад.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 61 народного депутата України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 41, 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації зазначених положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ».

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

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 61 народний депутат України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у районах міста Києва, зокрема порядку призначення і звільнення голів районних у місті Києві державних адміністрацій та обрання голів районних у місті Києві рад.

Необхідність в офіційному тлумаченні та роз'ясненні положень зазначених правових актів автори клопотання обґрунтовують тим, що Конституція України і Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не передбачають «існування та функціонування районних у місті Києві державних адміністрацій ні як органів виконавчої влади, ні як органів місцевого самоврядування». Для міста Києва Конституція України (частина друга статті 118) виокремлює особливості здійснення влади, що визначаються окремим Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ».

Відповідно до цього Закону «ради своїми рішеннями створили на базі районних у місті Києві державних адміністрацій власні виконавчі органи, які паралельно виконують функцію державної виконавчої влади». А тому, на думку народних депутатів України, є практична необхідність в інтерпретації положень названих правових актів з метою з'ясування питання, «чи може бути призначена на посаду голови районної у місті Києві державної адміністрації особа, обрана головою районної у місті ради?».

2. Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування у листі до Конституційного Суду України зазначив, що особливості здійснення виконавчої влади в місті Києві, її взаємодії з системою місцевого самоврядування регулюються пунктом 2 розділу VII Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ». Їх суть полягає в тому, що міська та районні у місті Києві ради мають формувати свої власні виконавчі органи на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції виконавчої влади. Головою районної у місті Києві державної адміністрації має призначатися Президентом України «лише особа, обрана відповідною районною радою її головою».

3. За висновками Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Національної академії державного управління при Президентові України районні в

місті Києві державні адміністрації є єдиними в організаційному відношенні органами, які виконують функції виконавчих органів відповідних районних у місті Києві рад та паралельно функції місцевих органів виконавчої влади. Особливістю здійснення виконавчої влади у районах міста Києва за Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ» є об'єднання в районних у місті Києві державних адміністраціях функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування, що зумовлює особливий порядок призначення та звільнення голів цих адміністрацій.

На думку фахівців названих установ, посаду голови районної державної адміністрації в місті Києві може займати лише особа, обрана головою відповідної районної в місті Києві ради.

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України вважає, що відповідно до Конституції України (частина перша статті 133, частини четверта, п'ята статті 140), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 1, частина друга статті 5), Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (стаття 2) «район і район у місті визначаються як окремі адміністративно-територіальні одиниці, які мають різний правовий статус та інші ознаки».

Районні в місті Києві державні адміністрації, як і Київська міська державна адміністрація, в першу чергу є виконавчими органами відповідних районних у місті Києві рад, вони утримуються тільки за рахунок місцевих бюджетів та паралельно виконують функції місцевих органів виконавчої влади, і лише обраний районною в місті Києві радою голова «є головою її виконавчого органу (районної) державної адміністрації міста Києва і підлягає наступному затвердженню Президентом України».

4. Конституційний Суд України, вирішуючи питання конституційного подання по суті, виходить з такого.

Згідно з частиною другою статті 118, частиною другою статті 140 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі як містах зі спеціальним статусом (частина третя статті 133) визначаються окремими законами України. Таким чином, Конституція України передбачила можливість встановлення законом особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування як у місті Києві, так і в районах міста, порівняно із загальним порядком здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в інших адміністративно-територіальних одиницях відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». До того ж згідно з частиною першою статті 133 Конституції України райони в місті Києві є адміністративно-територіальними одиницями, які є складовою міста Києва як адміністративно-територіальної одиниці.

5. Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві визначені в Законі України «Про столицю України — місто-герой Київ» і полягають в тому, що місцеве самоврядування в місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради, які утворюють відповідно власні виконавчі органи (частина перша статті 8, стаття 10).

При цьому міська та районні в місті Києві ради на підставі цього Закону вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві (пункт 2 розділу VII «Прикінцеві положення»).

Системний аналіз положень наведених правових актів свідчить, що форми здійснення місцевого самоврядування та порядок створення власних виконавчих органів у районних в місті Києві радах та Київській міській раді в організаційному відношенні встановлюються за єдиними правовими принципами.

6. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) висловив правову позицію, за якою визнано, що «Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації».

Оцінка положень Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ», висновків фахівців у справі, а також правової позиції Конституційного Суду України у названому Рішенні дає підстави вважати, що на загальноміському рівні і на рівні районів у місті Києві чинне законодавство передбачає єдиний організаційний порядок формування державних адміністрацій, які здійснюють функції у сфері виконавчої влади і місцевого самоврядування, оскільки є одночасно місцевими органами виконавчої влади і виконавчими органами відповідних районних у місті Києві рад та Київської міської ради.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається головою районної в місті Києві державної адміністрації.

7. Конституційне провадження в частині клопотання щодо офіційного тлумачення положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно обрання голів районних у місті Києві рад підлягає припиненню відповідно до вимог пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» за відсутністю правового обґрунтування практичної необхідності.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 39, 51, 63, 65, 93, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Положення пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV в їх взаємозв'язку, в аспекті порушених у конституційному поданні питань щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у районах міста Києва, треба розуміти так, що районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації.

2. Припинити конституційне провадження у справі в частині офіційного тлумачення Конституції та законів України стосовно обрання голів районних у місті Києві рад.

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

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

КОНСТИТУЦІЙНІ СТАТУСИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

В. Шаповал,
доктор юридичних наук, професор

Поняття людини передбачає розумну (людську) істоту, що розглядається у біологічному і соціальному аспектах. Тотожним поняттю людини вважається поняття людського індивіда, або індивіда. Іншим за природою є поняття громадянина, яке відображає певні політико-правові характеристики, звичайно набуті людиною, її юридично визначені особливі взаємозв'язки з державою. Подібну природу має поняття іноземця та деякі інші, що розкривають стан фізичної особи як суб'єкта конституційного права.

Іноді термін «людина» вживається у правових актах. Найчастіше в них йдеться про права людини, які є не тільки загальносоціальною, а й юридичною категорією. Юридична категорія прав людини пов'язана з поняттям фізичної особи, адже фізична особа — це людина, що виступає учасником правовідносин, зокрема конституційних. При цьому поняття фізичної особи в конституційному праві не зведене тільки до відповідного трактування людини. Воно такою самою мірою засвідчує конституційну правосуб'єктність громадян та іноземців. За будь-яких умов, фізична особа — це індивід, який виступає іншим учасником конституційних правовідносин, ніж посадова особа.

З'ясування засад конституційних статусів людини і громадянина потребує визначення поняття правового або конституційного статусу. Більшість авторів трактує правовий статус індивіда як сукупність (систему) юридично закріплених суб'єктивних прав і обов'язків. У свою чергу, конституційні статуси людини і громадянина визначаються шляхом аналізу прав і обов'язків, зафіксованих тільки в основному законі.

Конституційні або, ширше, правові статуси людини і громадянина перебувають у зв'язку, зумовленому співвідношенням понять людини і громадянина, причому статус людини є вихідним. Такий характер статусу людини зумовлений сутністю прав людини, нерідко трактованих як природна за походженням реалія, що визначає саме існування індивіда. При цьому кожен громадянин є водночас людиною і наділений всією сукупністю прав людини. Проте категорії прав людини і прав громадянина принципово відмінні, адже різними потрібно визнавати людину як біосоціальний феномен і громадянина, який, по суті, походить від особливих взаємозв'язків індивіда з державою.

Важливе значення для визначення конституційних статусів людини і громадянина має поняття суб'єктивних прав. Суб'єктивне право — це юри-

дично передбачена можливість певної поведінки суб'єкта (людини або громадянина) з метою набути соціальне благо або уникнути обмежень. Така можливість стає суб'єктивним правом лише за умов її закріплення у правових нормах, тобто в об'єктивному праві. Іншими словами, коли йдеться про право як регулятор суспільних відносин, вживають термін «об'єктивне право», коли про право відповідного суб'єкта, яке може бути реалізоване у правовідносинах, — термін «суб'єктивне право».

Термін «суб'єктивне право» може бути застосований тільки для характеристики правосуб'єктності фізичної особи. Державні органи і посадові особи наділені не правами, а повноваженнями. Не мають вони і обов'язків. З іншого боку, владну природу повноважень покликані урівноважувати певні «захисні» права індивіда — право на судовий і адміністративний захист від неправомірних дій державних органів та посадових осіб, право на відшкодування збитків, завданих такими діями, тощо.

Суб'єктивні права визначають або як власне права, або як свободи, причому такі визначення були прийняті ще у XVIII столітті. Принципової відмінності між правами і свободами не існує, адже будучи реалізованими у правовідносинах, вони породжують обов'язки. Разом з тим права і свободи нерідко розрізняють за характером відповідних можливостей людини або громадянина. Якщо право уможливлює набуття індивідом того чи іншого соціального блага, то свобода передбачає невтручання в його буття з боку, насамперед, держави, уникнення ним певних обмежень. Тобто, право, по суті, означає «дай», а свобода — «не заважай».

Як зазначалося, зміст статусів людини і громадянина становлять не тільки права і свободи, а й обов'язки. Юридичний обов'язок — це встановлена законом вимога певної поведінки фізичної особи. Обов'язки завжди сформульовані як приписи стосовно необхідності відповідної поведінки. Конкретні обов'язки, що зафіксовані в основному законі, мають характер конституційних. Носієм конституційного обов'язку може бути визначений або лише громадянин (військовий обов'язок), або всі категорії фізичних осіб (обов'язок сплачувати податки, дотримуватись закону тощо).

Суттєву роль щодо встановлення конституційних статусів людини і громадянина відіграє відображена у більшості основних законів концепція прав і свобод людини і громадянина. Ця концепція вважається однією із складових теорії природних прав (юснатуралізму) . Важливим є й те, що вона засвідчує відмінності у поглядах на громадянське суспільство і державу.

За теорією природних прав людина від народження є носієм певних прав, які існують об'єктивно і поза волею держави, але держава повинна достатньою мірою їх забезпечувати. Для цього природні права закріплюють у конституції і створюють юридичні гарантії їх реалізації. Наслідком такої «автономності» природних прав виступає, зокрема, невідчужуваність.

Теорія природних прав активно використовувалась новими соціальними силами у період революцій XVII—XVIII століть у Європі та Америці в їх боротьбі за політичну владу. В Декларації незалежності США 1776 року було визнано очевидним, що «всі люди створені вільними, вони наділені Творцем певними невідчужуваними правами». Згадувані права визначалися метою державної діяльності, і для їх забезпечення мали діяти «уряди, справедлива влада яких походить від згоди тих, над ким вони урядують».

Про «природні, невідчужувані, священні права людини» йшлося в Декларації прав людини і громадянина 1789 року (Франція). Автори цього документа наголошували, що зневага правами людини є «єдиною причиною суспільних негараздів і неналежного врядування». Зазначаючи, що «люди

народжуються вільними і рівними у правах», вони також вказували на таку мету державної діяльності, як «забезпечення природних і невідчужуваних прав людини».

Природно-правові погляди формулює багато сучасних вчених, насамперед у пострадянських країнах. Вони вважають, що незалежно від чиєїсь волі існують правові імперативи, які відображають не тільки реалії, а й ідеали суспільного буття, що мають становити смислову основу норм позитивного права. Ці імперативи пов'язують з природними правами, хоча нерідко їх виводять з трактованих на рівні суспільства понять моралі і справедливості.

Прихильники такого підходу стверджують, що закон є правовим тільки тоді, коли його зміст відповідає правовим імперативам. За інших обставин закон, на їх думку, може бути охарактеризований як неправовий. Інакше кажучи, природні права розглядаються як критерій оцінки змісту позитивного (тобто задокументованого) права.

Однак відповідна теоретична конструкція не завжди узгоджується з практикою правотворчості і нерідко не сприймається як продуктивна з огляду на об'єктивні можливості правозастосування. Не отримуючи з різних причин належного відображення в нормах позитивного права, природно-правові імперативи постають невизначеними, що звужує або навіть заперечує можливості їх реалізації.

Природно-правові погляди мають вагомий демократичний потенціал для розвитку правотворчості. Вони, по суті, передбачають створення ідеального права, яке за процедурами правотворчості і правозастосування виступає як позитивне, а за змістом — як природне.

Теорія природних прав по-різному відображена в трактуванні прав людини і прав громадянина. З позицій цієї теорії права людини можуть існувати як об'єктивна реалія і поза будь-якою формальною фіксацією. Разом з тим вони не мають абсолютного характеру, адже є результатом суспільного розвитку на певному його етапі. Достатньо зазначити, що раб у Стародавньому Римі був людиною, але про права раба не йшлося. Не менш важливим є те, що права людини — це не тільки соціальна, а й юридична категорія. Встановлені у позитивному праві і тим самим визнані державою, вони набувають якості суб'єктивних прав, які тільки й можуть бути ефективно реалізовані.

На відміну від прав людини, права громадянина завжди є винятково такими, що визнані державою і встановлені у вигляді суб'єктивних прав. Тому права громадянина — це суто правова категорія. Головним їх призначенням виступає забезпечення участі індивіда у суспільно-політичному і державному житті шляхом надання йому відповідних юридичних можливостей. Іноді права громадянина навіть характеризують як октроїрувані, тобто даровані, державою права.

Зовні найбільш послідовно права людини розмежовуються з правами громадянина в основних законах, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах: словосполучення «права і свободи людини і громадянина» (іноді й обов'язки) вживане або в назвах їх розділів чи глав, або безпосередньо в конституційному тексті (Азербайджан, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Македонія, Польща, Росія, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Україна і Хорватія).

У більшості конституцій відмінності між правами людини і правами громадянина знаходить фактичний вираз у формулюваннях відповідних статей. Коли йдеться про права людини, їх носії позначаються як «кожний» або «усі». Іноді для визначення цих прав використовуються такі слова або сло-

восполучення безособового характеру, як «ніхто», «визнається право», «гарантується свобода» та деякі інші.

Права громадянина буквально адресовані громадянам держави, в конституції якої вони закріплені: «громадянин (громадяни) має право» тощо. Іноді права громадянина сформульовані як права народу (Японія) або як права осіб, що належать до титульної нації. Наприклад, статтею 19 Конституції Іспанії встановлено, що «іспанці мають право вільно обирати місце проживання і пересуватися в межах державної території».

Співвідношення між конкретними правами людини і правами громадянина, сформульованими в різних основних законах, неоднакове. Тому нерідко те саме право за змістом однієї конституції прямо або опосередковано віднесене до прав людини, а за змістом іншої — до прав громадянина. Більше того, в деяких основних законах вживається тільки термін «права людини», і до відповідних прав віднесені також ті, які за умов інших країн трактовані як права громадянина.

Усе це ускладнює можливості узагальненої кваліфікації конкретних прав і свобод. До того ж, трактування прав людини як широкого кола різних прав (наприклад соціально-економічних) може спричинити невиправдані суспільні очікування і створити додаткові труднощі стосовно їх реалізації.

Засадниче значення щодо конституційних статусів людини і громадянина мають положення основних законів, якими зафіксовано свободу і рівність. Відповідні положення у дещо відмінних формулюваннях включені майже до всіх конституцій, починаючи з XVIII століття. У юридичній літературі зафіксовані у такий спосіб свободу і рівність звичайно трактують як принципи правового або конституційного статусу індивіда.

Як філософські категорії свобода і рівність взаємопов'язані і навіть взаємодоповнювані. Разом з тим юридичні категорії свободи і рівності відмінні. Вони різняться не тільки за змістом, а й за суб'єктами, статус яких характеризують. Якщо про рівність можна говорити стосовно як людини, так і громадянина, то категорія свободи, по суті, позначає людину. Свобода є ключовою ознакою життєдіяльності індивіда, яка існує фактично і забезпечується державою. З іншого боку, сфера свободи індивіда перебуває поза відносинами між державою і громадянином.

В абсолютному вимірі свобода передбачає відсутність будь-яких обмежень життєдіяльності індивіда. Але такої свободи в реальному суспільному бутті не існує. Межею свободи конкретної людини є свобода інших людей та необхідність задовольняти об'єктивні потреби, які виникають у процесі нормального функціонування суспільства. З метою всебічного забезпечення цих потреб встановлюється правопорядок, який, зокрема, орієнтує державну діяльність на захист індивідуальної свободи.

Роль держави у захисті свободи знаходить пряме відображення в конституції. В основних законах практично завжди закріплені особисті (громадянські) права, які деталізують, але не вичерпують, зміст юридичної категорії свободи. Найтісніший зв'язок існує між цією категорією і правом на особисту недоторканність, яке передусім передбачає свободу індивіда від довільного (незаконного) арешту. Характерно, що про свободу, як правило, йдеться в тій статті, де сформульоване право на особисту недоторканність.

Нерідко сама свобода формулюється як одне з особистих прав. Так, згідно зі статтею 3 Загальної декларації прав людини «кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність». Тим самим засвідчується дотримання традиції: у згадуваних документах (деклараціях) XVIII століття виділяли, зокрема, право на свободу. Прикладом також може бути стаття 28 Конституції Вірменії, що має назву «Право на свободу».

Конкретніше індивідуальну свободу проголошено, наприклад, у статті 2 Основного закону ФРН, згідно з якою «кожен має право на вільний розвиток своєї особистості, оскільки не порушує права інших індивідів і не йде проти конституційного порядку чи моралі». У ряді конституцій, прийнятих у пострадянських країнах, задекларовано не тільки свободу, а й честь і гідність людини. При цьому сама людина, її життя, свобода, честь і гідність, а також суб'єктивні права визнаються найвищими цінностями (Азербайджан, Білорусь, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія, Туркменистан, Україна та Узбекистан).

Крім положень про свободу індивіда, практично всі конституції містять приписи щодо рівності. Юридична категорія рівності має кілька аспектів, які тією чи іншою мірою відображаються в основних законах.

Іноді конституційно проголошена рівність означає, що передбачені в самій конституції або в законодавстві суб'єктивні права і обов'язки однаково належать усім індивідам (громадянам), незалежно від статі, раси, політичних, релігійних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану або інших подібних ознак. Тим самим йдеться про рівноправність. Встановлення преференцій чи обмежень у правах і обов'язках за названими ознаками вважається дискримінацією. Визначення різних вимог за іншими ознаками не є встановленням преференцій чи обмежень, а лише зумовлює наявність різних статусів.

Аксіомою сучасного праворозуміння є те, що зміст правового регулювання стосовно встановлення різних статусів не може бути однаковим (рівним). Тому не існує «рівності» прав щодо зайняття різною професійною діяльністю, обіймання різних посад тощо.

Звичайно в конституції йдеться про рівність індивіда або громадянина перед законом. У деяких випадках додається ще й їх рівність перед судом (Азербайджан, Казахстан, Латвія, Литва і Росія). Така рівність означає, що будь-який правовий акт має бути однаковою мірою застосований, зокрема, судом, до всіх, кому він адресований. Рівність перед судом також передбачає однакові можливості для всіх звертатися до суду за захистом прав.

Положення про рівність перед законом, як правило, включені до розділу конституції, яким встановлено права, свободи і обов'язки людини і громадянина. Нерідко такі положення виділені фактично як принцип правового або конституційного статусу індивіда, в інших випадках вони містяться поміж визначень суб'єктивних прав.

У ряді країн відповідні положення містяться у засадничому розділі конституції, чим наголошено на їх значущості. Наприклад, у статті 3 Конституції Італії є припис, за яким «усі громадяни мають однакову громадську гідність і рівні перед законом незалежно від статі, раси, мови, віросповідання, політичних переконань, особистого і соціального положення». Цю статтю включено до розділу першого «Основні принципи», який присвячений засадам суспільного буття і державної організації.

Своєрідною передумовою правового або конституційного статусу громадянина є громадянство. Саме від того, чи є індивід громадянином, залежить наявність у нього відповідних прав і обов'язків. Тобто поняття «громадянин» фактично розмежовує статуси людини і громадянина. Як зазначалось, якщо людина виступає біосоціальним феноменом, то громадянина «створюють» особливі взаємозв'язки індивіда з державою. У певних відносинах з державою перебувають також індивіди, які за статусом є іноземцями та особами без громадянства. У свою чергу, такі взаємозв'язки, по суті, опосередковані громадянством.

Ідея громадянства як сучасного інституту була сформульована Ж.-Ж. Руссо, який стверджував, що громадянин — це член політичної спільноти, утвореної на основі укладення суспільного договору. Сукупно всі члени такої

спільноти визначалися як народ, кожен окремо — як громадянин. Саме народ вважався і вважається носієм влади, але за кожним громадянином визнавалась її частина, яку він згідно із суспільним договором нібито відчужував політичній спільноті.

Сформульована у такий спосіб ідея громадянства посприяла ліквідації феодального ладу і розвитку нових політичних та економічних відносин. До того ж рівність «вільних громадян» як учасників суспільного договору була протиставлена ієрархії, що характеризувала абсолютну монархію. Тому громадянство замінило підданство, яке за попередніх історичних часів позначало васальні відносини, особисту залежність індивіда від влади (держави), персоніфікованої феодальним сувереном.

У наші дні категорія підданства іноді вживається у практиці країн з монархічними формами державного правління. Але за своїм юридичним змістом у відповідних розвинутих країнах вона практично не відрізняється від прийнятої в інших країнах категорії громадянства і лише фіксує форму правління.

Громадянство — це сталий правовий зв'язок між індивідом і державою, який породжує взаємні права і обов'язки (у індивіда) та повноваження (у держави) і дістає у них вияв. Держава поширює владу на громадянина як на власній території, так і поза її межами і може вимагати від нього певної поведінки. Водночас громадянин, де б він не перебував, може претендувати на захист з боку держави, включаючи захист від протизаконних дій органів і посадових осіб іноземної держави.

Тільки на основі громадянства індивід наділяється усією повнотою суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених змістом встановленого державою правопорядку. При цьому стан громадянства є ключовим при визначенні правосуб'єктності індивіда у сфері відносин державного владарювання. Зокрема, громадянство тривалий час було передумовою наявності права голосу на виборах і референдумі. Сьогодні громадянство відіграє таку роль щодо права балотуватися на виборах.

Сталість громадянства існує у просторі і в часі. У просторі вона виявляється в тому, що громадянство і зумовлені ним права та обов'язки зберігаються в разі виїзду за межі держави. Разом з тим частина прав і обов'язків, які випливають зі статусу громадянина, під час перебування за межами держави об'єктивно не може бути реалізована (право балотуватися на виборах, військовий обов'язок тощо). Однак певні права та обов'язки реалізуються саме під час перебування за кордоном (наприклад право звертатися за юридичною допомогою до консульської установи).

Сталість громадянства у часі дістає вияв у безперервності, яка означає наявність громадянства з моменту його набуття і до моменту припинення. Проте безперервність не означає нерозривності громадянства: громадянин має право на вихід з громадянства і право на його зміну. Загалом сталість є ознакою, яка відрізняє громадянство від правових зв'язків, що виникають між державою та іноземцями, які постійно проживають або тимчасово перебувають на її території.

Інститут громадянства пов'язаний з державним суверенітетом. Більше того, іноді громадянство розглядають як наслідок суверенітету, адже, як зазначалося, держава поширює владу на громадянина незалежно від місця його перебування. До того ж найбільшою мірою громадянин перебуває під владою держави в межах її території (територіальне верховенство).

Зв'язок громадянства з державним суверенітетом полягає і в тому, що громадянство звичайно визнається єдиним. Так, згідно з положенням статті 4 Конституції України «в Україні існує єдине громадянство». У багатьох федеративних державах встановлено так зване вертикальне громадянство:

індивід є громадянином як федерації, так і певного суб'єкта. Але громадянство суб'єкта федерації визначається за формальними критеріями, наприклад за «основним місцем проживання» (Австрія), і має суто внутрішньодержавне значення.

Практично в усіх країнах, де не визнається подвійне громадянство, єдинність громадянства означає, що громадянин конкретної держави, який набув громадянство іншої держави, у правових відносинах з цією конкретною державою вважається лише її громадянином. У такий спосіб фактично ігнорується факт подвійного громадянства, або біпатризму.

Проте таке ігнорування не ліквідовує подвійне громадянство, яке, по суті, не узгоджується з державним суверенітетом. У зв'язку з наявністю в індивіда подвійного або навіть кратного громадянства проблеми найчастіше виникають щодо військового обов'язку і обов'язку сплачувати податки. Подвійне громадянство звичайно зумовлюється відмінностями у законодавстві різних країн стосовно набуття і припинення громадянства.

Такі відмінності іноді призводять до безгромадянства, або апатризму. Якщо в особи з подвійним громадянством (біпатрида) виникають проблеми щодо правової лояльності в конкретній державі, то особа без громадянства (апатрид) ущемлена відсутністю можливості звертатися до «своєї» держави за захистом прав.

З названих причин подвійне громадянство і безгромадянство звичайно не тільки не заохочують, а й намагаються виключити в національному праві. Лише в деяких конституціях, як виняток, припускається можливість подвійного громадянства на підставі закону або двосторонніх міжнародних договорів (Литва, Молдова). Негативне ставлення до подвійного громадянства і безгромадянства відображене і в міжнародному праві, зокрема в ряді спеціальних багатосторонніх договорів.

Однак в окремих країнах припускається подвійне громадянство, що зумовлено різними суспільно-політичними чинниками. Так, у статті 11 Конституції Іспанії передбачено, що «держава може укладати договори про подвійне громадянство з іберо-американськими країнами (іспано- та португаломовними країнами Латинської Америки — **В. Ш.**) або з країнами, які мали або мають особливі зв'язки з Іспанією, і в цих країнах, навіть якщо вони не визнають за своїми громадянами такого права на взаємній основі, іспанці можуть натуралізовуватися без втрати свого громадянства за народженням».

Статтею 62 Конституції Росії встановлено, що «громадянин Російської Федерації може мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до федерального закону або міжнародного договору Російської Федерації». Це положення звичайно трактується як таке, що унормовує практику подвійного громадянства і навіть сприяє цій практиці, а не зводить її до винятку.

Разом з тим природа громадянства не зведена до наслідку або прояву державного суверенітету. «Кожна людина має право на громадянство. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінювати своє громадянство» — встановлено у статті 15 Загальної декларації прав людини. Важливим є те, що у минулому столітті громадянство, набуте за народженням, почали визнавати природним правом людини.

Про право на громадянство йдеться також в окремих новітніх конституціях. При цьому в багатьох основних законах передбачається збереження громадянства незалежно від місця проживання громадянина і фіксується право громадянина на зміну громадянства. Тим самим громадянство, залишаючись за визначенням політико-правовим зв'язком між індивідом і державою, набуває вагомого соціогуманітарного значення.

Юридичні теорія і практика розрізняють два інститути громадянства — національний (конституційно-правовий) і міжнародно-правовий. Якщо в національному праві регламентується порядок набуття і припинення громадянства, визначаються державні органи, які беруть участь у вирішенні питань громадянства, і встановлюються їх повноваження, то об'єктом міжнародно-правового регулювання передусім виступають права осіб без громадянства, способи і засоби уникнення випадків подвійного громадянства і безгромадянства, а також усунення відповідних колізій законів.

У міжнародних договорах громадянство звичайно позначається терміном, який перекладається як національність (англ. nationality). Такий переклад може викликати непорозуміння: в Україні та у більшості країн Центральної і Східної Європи слово «національність» і його мовні аналоги засвідчують, зокрема, етнічну належність конкретного індивіда. Тому відповідний термін нерідко перекладають як «державна належність». У багатьох країнах термін «національність» стосується не тільки фізичних, а й юридичних осіб.

У ряді країн він вживається у законодавстві і виступає, по суті, як альтернатива терміна «громадянство», який застосовується в інших країнах. Наприклад, у Франції громадянство позначається терміном «nationalite», а в Італії — «cittadinanza». Обидва ці терміни однакові за змістом, але різні за походженням.

Термін «національність» походить з феодальних часів, коли існувала особиста залежність індивіда від влади (держави). У свою чергу, термін «громадянство» укорінений в понятті громади Стародавнього Риму на початкових етапах його історії. Членів цієї громади, або громадян (лат. cives), певний час у юридичному сенсі протиставляли іноземцям: відносини між ними регулювалися різними нормами права. Звідси сучасний термін «цивільне право» (російською — «гражданское право»).

Іноді терміни «національність» і «громадянство» вживаються у законодавстві однієї країни, але як відмінні. Національність означає, що між індивідом і державою існує сталий правовий зв'язок, але відповідний індивід не є громадянином. Такий індивід підвладний державі, з якою перебуває у згаданому зв'язку, і має право на захист з її боку . Проте, порівняно зі статусом громадянина, обсяг його прав і обов'язків є вужчим. Визначені у такий спосіб поняття національності і громадянства розрізняють, зокрема, в деяких державах — членах Співдружності (колишньої Британської Співдружності), де фактично на основі поняття національності виділяють громадян інших держав — членів Співдружності, які тут постійно проживають.

У ряді іспаномовних країн Латинської Америки термін «національність» (nacionalidad) і «громадянство» (ciudadania) розрізняють за іншими критеріями. Якщо національність і є громадянством, то терміном «громадянство» позначений статус неповнолітніх індивідів, які за правом набувають національність (громадянство) після досягнення повноліття. Тим самим реальних громадян поділяють на дві категорії, пов'язані з відповідним віком.

Значущість громадянства як інституту національного права засвідчується тим, що в ряді країн (зокрема в Україні) відповідні положення включені до засадничого розділу основного закону. В інших випадках про громадянство йдеться в тому розділі, де зафіксовані конституційні права і свободи людини і громадянина.

Детальне регулювання відносин у цій сфері здійснюється на основі спеціального закону про громадянство. Разом з тим у Бельгії, Люксембурзі, Франції та в деяких інших країнах окремі питання громадянства регламентуються згідно з положеннями цивільного кодексу. Цим засвідчується зна-

чущість громадянства при визначенні, наприклад, обсягу майнових прав конкретного індивіда.

Закон передбачає різні способи набуття громадянства. Природним, і тому головним, є набуття громадянства за народженням (за походженням), або філіація. За загальним правилом громадянство за народженням набувається з моменту народження. Формальним винятком можна вважати тільки згадувані іспаномовні країни Латинської Америки, де розрізняють поняття національності і громадянства.

Громадянство за народженням набувається на різних правових засадах, визначених як принципи «права крові» і «права грунту», або як персональний і територіальний принципи. Сенс принципу «права крові» в тому, що особа, батьки якої на момент її народження були громадянами конкретної держави, набуває громадянства цієї держави незалежно від того, на території якої держави вона народилася. За принципом «права грунту» особа від моменту народження набуває громадянство тієї держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства її батьків.

Історично першим був визнаний принцип «права крові»: він слугував визначенню статусу індивіда ще у Стародавньому Римі. За часів феодалізму народження в межах земельних володінь суверена приводило до встановлення правового зв'язку підданства, в результаті чого виникло «право грунту». У свою чергу, «право крові» знову набуло визнання у період Великої французької революції, коли, зокрема, відповідний принцип був закріплений у Цивільному кодексі Франції 1804 року (Кодекс Наполеона).

У більшості сучасних країн запроваджений так званий змішаний принцип, який передбачає сполучення принципів «права крові» і «права грунту». При цьому в основу такого сполучення звичайно покладене «право крові», а випадки набуття громадянства за «правом грунту» виглядають як супутні. Так, наприклад, у багатьох країнах за «правом грунту» визначається громадянство знайденої новонародженої дитини, батьки якої невідомі, громадянство особи, яка народилася на території відповідної держави від осіб без громадянства, що перебувають тут на законних підставах, та в деяких інших неординарних випадках. З іншого боку, у Великобританії, США, Франції та в ряді інших країн основою згадуваного сполучення виступає «право грунту».

Як уже йшлося, визначальним при набутті громадянства за «правом крові» є громадянство батьків. За умов, коли батьки — громадяни різних держав, тривалий час вирішальне значення мало громадянство саме батька. Сьогодні в більшості країн визнана однакова значущість громадянства кожного з батьків для встановлення громадянства їх новонародженої дитини. В Європі виняток у цьому плані становлять Кіпр, Мальта і Сан-Маріно. Різне громадянство батьків може виступати передумовою набуття дитиною статусу особи з подвійним громадянством.

Проте одним з головних чинників біпатризму є відмінність у різних країнах підходів до встановлення громадянства за народженням. Наприклад, за змістом XIV поправки до Конституції США філіація відбувається за «правом грунту». Водночас закон уможливлює набуття громадянства за «правом крові»: громадянином США вважається особа, що народилася за кордоном, батьки якої набули громадянство США за «правом грунту». Тим самим філіація обмежена тільки одним поколінням, і діти відповідної особи, також народжені за кордоном, вже не набувають громадянства США за народженням.

У наведений спосіб намагаються запобігти певним випадкам подвійного громадянства, але не можуть виключити інші. Так, громадянин США, який набув такого статусу за «правом крові» у зв'язку з його народженням на те-

риторії іншої держави, де для таких випадків встановлене «право грунту», може визнаватися громадянином цієї держави. Більше того, особа, яка народилася на території США від батьків — громадян іноземної держави, де встановлене «право крові», може також мати подвійне громадянство.

Існують й інші подібні чинники подвійного громадянства, до яких передусім треба віднести особливості порядку зміни громадянства в різних країнах. Зокрема, у Великобританії, Греції, Португалії, Туреччині і Франції звернення особи про прийняття іноземного громадянства не тягне автоматичного припинення попереднього громадянства. І хоча в разі прийняття громадянства іншої держави особа повинна протягом встановленого строку (звичайно до двох років) припинити попереднє громадянство, вона на певний час стає біпатридом. У свою чергу, якщо прямим наслідком відповідного звернення буде припинення попереднього громадянства або звернення необхідно супроводити документами про припинення попереднього громадянства за власною ініціативою, то в разі відмови у наданні громадянства іншої держави особа набуде статус апатрида.

Певний час чинником подвійного громадянства і безгромадянства були відмінності у підходах до визначення громадянства одруженої жінки. В одних країнах жінка автоматично змінювала громадянство внаслідок укладення шлюбу, в інших укладення шлюбу лише спрощувало для жінки порядок прийняття громадянства. У наш час у більшості країн кожен з подружжя має однакові права щодо зміни громадянства у зв'язку з укладенням шлюбу.

У національному праві передбачені різні засоби запобігання випадкам подвійного громадянства і безгромадянства. Для ліквідації подвійного громадянства нерідко застосовується оптація, тобто вибір громадянства. У міжнародному праві найбільша увага історично приділялась питанням уникнення подвійного громадянства при територіальних змінах. За таких ситуацій оптація здійснюється населенням тих частин території, які змінюють державну належність.

Загальноприйнятим способом вважається набуття громадянства за волевиявленням пошукувача, або натуралізація. Термін «натуралізація» слугує також для позначення офіційної процедури, яку здійснюють у зв'язку з таким волевиявленням. Позитивним результатом здійснення цієї процедури є надання громадянства. Акт про надання громадянства (натуралізацію) у більшості країн видає глава держави, керуючись висновками, попередньо сформульованими уповноваженим державним органом (органами).

Натуралізація є дозвільною за характером процедурою, і право на так зване натуралізоване громадянство за відповідною особою не визнається. Вона має тільки право звернутися до уповноваженого органу стосовно прийняття громадянства. Прийняття громадянства звичайно передбачає чітко виражене (у формі звернення) волевиявлення особи. До винятків насамперед віднесена натуралізація неповнолітніх, які автоматично змінюють своє громадянство внаслідок натуралізації батьків. Проте в ряді країн неповнолітні, вік яких становить понад чотирнадцять, п'ятнадцять або шістнадцять років, мають самостійно здійснювати волевиявлення.

Прийняття громадянства пов'язане з дотриманням умов, встановлених законом. Головною умовою можна вважати так зване укорінення: пошукувач повинен, як правило, до звернення щодо натуралізації протягом визначеного строку і на законних підставах проживати на території відповідної держави. Встановлення такого строку має на меті створити можливості для інтеграції іноземця або особи без громадянства у нове для них суспільне середовище і належним чином проявити себе.

Звичайним є п'ятирічний строк укорінення, хоча в деяких країнах він сягає десяти (Австрія, Греція, Португалія і ФРН) або навіть дванадцяти років (Швейцарія). У багатьох країнах Латинської Америки відповідний строк становить два роки. У більшості випадків наголошується на безперервності строку укорінення, проте іноді припускається його акумуляція. Наприклад, у Греції десятирічний строк укорінення може бути нарахований за період у дванадцять років.

Універсальними виглядають такі умови надання громадянства, як дотримання конституції і законів та володіння державною мовою. За загальним правилом до таких умов також віднесено наявність джерел існування, і походження яких необхідно документільно підтвердити. Майже завжди прийняття громадянства передбачає складання присяги. Однак, як зазначалося, виконання всіх умов не гарантує ухвалення уповноваженим органом позитивного рішення.

Практично в усіх країнах припускається прийняття громадянства за спрощеною процедурою, що насамперед означає скорочення або навіть відмову від строку укорінення. У ряді країн цей строк зменшений для пошукувачів громадянства, які за походженням належать до титульної нації. Наприклад, в Угорщині строк укорінення для етнічних угорців становить один рік замість восьми для осіб іншого походження. У Болгарії та Вірменії особливий порядок прийняття до громадянства осіб, що належать до титульного етносу, передбачений конституцією.

У Португалії преференції при прийнятті громадянства встановлено для громадян інших держав, де офіційною мовою визнана португальська: строк укорінення для них зменшений на два роки. На два роки скорочено строк укорінення в Данії, Норвегії, Фінляндії та Швеції для осіб, які мають громадянство будь-якої з цих держав. У деяких країнах меншим, порівняно зі встановленим на загальних підставах, є строк укорінення для біженців і апатридів. Поширена практика, за якою відповідний строк скорочений для тих, хто має «значні заслуги» або «становить інтерес для суспільства». Категорії таких осіб в різних країнах можуть бути відмінними.

Нерідко зменшення строку укорінення пов'язане з укладанням шлюбу. Зокрема, у багатьох з тих країн, де цей строк на загальних підставах визначений у п'ять років, для будь-кого з подружжя, хто є іноземцем або особою без громадянства і має намір натуралізуватися, він становить три роки. Наприклад, у Данії для таких випадків строк укорінення скорочено з семи до чотирьох, у Португалії — з десяти до п'яти років .

Іноді для пошукувачів громадянства — подружжя саме строк перебування у шлюбі доповнює або замінює строк укорінення. Так, в Італії кожен з подружжя може звертатися щодо натуралізації після шести місяців (замість п'яти років на загальних підставах) постійного проживання або через три роки після укладення шлюбу з громадянином цієї держави. У Швейцарії шість років перебування у відповідному шлюбі є умовою надання громадянства, яка замінює строк укорінення.

Нерідко до способів набуття громадянства відносять поновлення у громадянстві, або реінтеграцію. Поновлення відбувається в разі припинення громадянства, попередньо набутого за народженням або за волевиявленням. На відміну від натуралізації, яка завершується виданням акта глави держави (в деяких країнах — акта парламенту), поновлення у громадянстві звичайно передбачає лише формальну реєстрацію. Проте іноді поновлення у громадянстві, по суті, трактується як надання громадянства за спрощеною процедурою. У скандинавських країнах у випадках реінтеграції строк укорінення скорочений з семи або п'яти до двох років.

Існують й інші способи набуття громадянства, зокрема внаслідок усиновлення, опіки чи піклування. Однак основними способами об'єктивно виступають філіація і натуралізація. За загальним правилом громадяни є рівноправними, незалежно від способу набуття громадянства. Але, як зазначалося, лише громадянство за народженням пов'язують з правом людини, за яким визнається характер природного права. До того ж у ряді країн натуралізовані громадяни не можуть балотуватися на парламентських і президентських виборах.

Особливістю інституту громадянства у пострадянських країнах (крім Естонії та Латвії) було те, що у процесі здобуття ними незалежності прийняли так званий нульовий варіант. Це означало, що всі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності конкретної союзної республіки постійно проживали на її території, надалі отримували статус громадянина відповідної новоутвореної держави. Водночас була передбачена можливість самовизначення щодо належності до громадянства для тих, хто народився або в минулому постійно проживав на території республіки, та для їх дітей та онуків, якщо на час прийняття нульового варіанта вони постійно проживали за межами цієї республіки і не перебували у громадянстві інших держав. Для такого самовизначення були встановлені строки, які звичайно подовжували. В усіх випадках належність до громадянства фіксувалася шляхом добровільної реєстрації.

Для характеристики інституту громадянства важливим є питання припинення громадянства, яке може відбуватися на підставах виходу з громадянства, втрати громадянства або позбавлення громадянства.

Вихід з громадянства здійснюється обов'язково за волевиявленням особи і звичайно пов'язаний з її виїздом на постійне проживання за кордон та перспективою набуття іноземного громадянства. У національному і міжнародному праві визнається свобода виходу з громадянства. Проте можливості виходу нерідко обмежують з метою уникнення апатризму. Тому вихід з громадянства зумовлюють фактом набуття особою громадянства іншої держави або отриманням офіційного документа про те, що вона набуде іноземне громадянство в разі виходу з попереднього.

У всіх країнах можливості виходу з громадянства обмежуються або навіть заперечуються при виникненні певних обставин. Так, у багатьох випадках обмежується або не припускається вихід з громадянства осіб, які визнані носіями державної таємниці. Іноді відповідні обмеження стосуються окремих категорій державних посадових осіб (наприклад суддів). Вихід не припускається, якщо особа, яка клопоче про нього, є обвинуваченою у кримінальній справі або стосовно цієї особи винесений обвинувальний вирок, що підлягає виконанню. Практично завжди не припускається вихід з громадянства під час воєнного конфлікту.

Втрата громадянства відбувається поза формальним волевиявленням особи, але вона звичайно усвідомлює, що певні її діяння призведуть саме до такої втрати. Найчастіше втрата має місце за умови, коли особа добровільно набуває громадянство іншої держави. Втрата громадянства зумовлена також вступом без відповідної згоди на військову або державну службу в іншій країні. Іноді закон передбачає, що громадянство втрачається коли особа, яка тривалий час перебуває за межами держави, без поважних причин протягом визначеного строку (звичайно — кілька років) не стала на консульський облік.

На відміну від втрати, позбавлення громадянства завжди є небажаним для відповідної особи і виглядає як санкція за вчинене нею правопорушення. Звичайною практикою можна вважати позбавлення натуралізованого

громадянства, якщо особа набула його внаслідок надання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів.

Винятковий характер має позбавлення громадянства, набутого за народженням. Зокрема, у Франції актом президента особа може бути позбавлена громадянства, незалежно від способу його набуття, в разі засудження за злочин проти «безпеки держави» та в деяких інших випадках (стаття 98 Кодексу законів про громадянство). Можливість такого позбавлення громадянства обґрунтовується державним суверенітетом.

Поняття громадянина розмежовує статуси не тільки людини і громадянина, а й громадянина та іноземця. Іноземцем щодо конкретної держави визнається особа, що має громадянство іншої держави (іноземний громадянин). Нерідко іноземцями визнають або прирівнюють до них осіб без громадянства. До особливої категорії іноземців віднесені біженці, правове становище яких визначене нормами як національного, так і міжнародного права. Конституційна регламентація відповідних питань, по суті, зведена до позначення правового режиму іноземців і встановлення інституту притулку.

Існують два основних правових режими іноземців — національний і найбільшого сприяння. Звичайно в конституції позначають національний режим, який передбачає зрівнювання в цілому іноземців у правах з громадянами. Але таке зрівнювання не означає наявність у громадян та іноземців однакових прав. За загальним правилом іноземці обмежені у праві обіймати певні посади і займатися деякими видами діяльності. Вони не мають права балотуватися на виборах, у більшості випадків не наділені правом голосу на виборах та референдумі і обмежені в деяких інших політичних правах. На іноземців не поширюється військовий обов'язок. Режим найбільшого сприяння передбачає визнання за іноземцями всіх тих прав, якими наділені і користуються громадяни будь-якої третьої держави.

Порівняно детальніше в основних законах встановлений інститут притулку. За його змістом іноземець або особа без громадянства набуває можливості легально і на невизначений строк перебувати на території держави, яка гарантує його безпеку і забезпечення основних прав з метою уникнення переслідування в іншій державі за свої політичні чи релігійні переконання, зайняття науковою діяльністю або з інших подібних підстав. Такий притулок має назву територіального.

Однак відомий і дипломатичний притулок, сенс якого в тому, що притулок з усіма відповідними наслідками надається в дипломатичному або консульському представництві. Сьогодні ця форма притулку визнана в національному праві і міжнародно-договірній практиці ряду держав Латинської Америки.

Практика надання притулку відома ще за часів рабовласницької держави. Проте генеза сучасного трактування притулку пов'язана з періодом революцій XVII—XVIII століть в Європі та Америці. Зокрема, згідно зі статтею 120 Конституції Франції 1793 року «французький народ надає притулок іноземцям, вигнаним за межі їхньої батьківщини за відданість свободі, і відмовляє у притулку тиранам». Тим самим, порівняно з попередніми історичними часами, коли притулок надавався тривіальним злочинцям, за ним почали визнавати винятково політичний характер.

Інститут притулку має прямий зв'язок з державним суверенітетом. Підстави надання притулку визначаються насамперед у національному праві, але держава і за наявності цих підстав може не задовольнити клопотання пошукувача притулку. Тому право притулку — це право іноземця або особи без громадянства звернутися до держави за наданням притулку і можливість у разі надання притулку користуватися ним. А право держави — на

власний розсуд надавати або не надавати притулок. Надавши притулок, держава зобов'язана гарантувати безпеку відповідній особі (тобто не видавати і не висилати її до країни, де вона може бути переслідувана) і основні права, визнані національним і міжнародним правом.

Важливим є й те, що в міжнародному праві встановлено застереження щодо надання притулку. Так, притулок не може надаватися особам, які вчинили злочини проти миру, воєнні злочини, а також злочини проти людства. Він не надається також особам, яких стосуються договори про видачу (екстрадицію) обвинувачених і засуджених або видача яких передбачена багатосторонніми договорами про боротьбу з окремими видами злочинів.

Як зазначалося, конституційна регламентація притулку була започаткована ще у XVIII столітті. Проте притулок набув характеру усталеного конституційного інституту лише за змістом новітніх основних законів. Право притулку майже завжди фіксується в тих розділах, де закріплені конституційні права і свободи людини і громадянина. Звичайно декларується саме право притулку і визначаються підстави його надання. У деяких випадках йдеться також про державний орган, уповноважений вирішувати питання про надання притулку, — главу держави. Іноді конституційна регламентація притулку обмежується вказівкою, що підстави його надання визначаються законом (наприклад, частина друга статті 26 Конституції України) або встановленням відповідного повноваження глави держави.

У різних країнах формулювання підстав надання притулку можуть бути різними. У деяких випадках ними є правозахисна діяльність осіб, які переслідуються, або порушення їх прав і свобод (Болгарія, Італія, Киргизстан, Словаччина, Словенія, Чехія). Іноді підстави надання притулку визначені у надмірно політизованому вигляді, що було характерним, зокрема, для радянських конституцій.

У ряді основних законів надання притулку пов'язується з виконанням вимог, передбачених міжнародним правом. Так, в Азербайджані, Грузії та Росії притулок надається відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, а в Молдові, Польщі та Румунії підстави надання і позбавлення притулку пов'язані зі змістом міжнародних договорів, сторонами яких є ці держави. У Хорватії надання притулку не припускається, якщо його пошукувач переслідується за діяльність, яка суперечить основним принципам міжнародного права.

Нерідко право притулку фіксується в тих самих статтях основного закону, де йдеться про видачу обвинувачених і засуджених. При цьому іноді прямо передбачається невидача осіб, яким надано притулок. Однак притулок не варто ототожнювати з невидачею, яка може бути одним з юридичних наслідків надання притулку. До того ж між притулком і видачею існують принципові відмінності. Зокрема, видача стосується не тільки іноземців і осіб без громадянства, а й громадян. І хоча за загальним правилом громадяни не видаються іншій державі, така видача нерідко припускається на підставі міжнародних договорів.

Правовий статус індивіда становлять його юридично закріплені права та обов'язки. Нерідко таку сукупність характеризують як каталог прав і обов'язків. За його змістом виділяють конституційні права, свободи і обов'язки, тобто ті, що закріплені в основному законі. Таке закріплення засвідчує визнання їх значущості як для суспільства, так і для індивіда.

Існують об'єктивні критерії суспільної оцінки конкретних прав, свобод і обов'язків та їх кваліфікації як конституційних. До того ж ці критерії фактично запропоновані змістом універсальних міжнародних документів з прав людини, у багатьох випадках покладених в основу відповідних розділів новітніх конституцій.

Конституційне закріплення прав, свобод і обов'язків у різних країнах має свої особливості. Переважна більшість основних законів включає розділи, де зафіксовані права, свободи і обов'язки, і ці розділи звичайно передують тим, що присвячені регламентації питань функціонування державного механізму. Таким, зокрема, є розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України. Подібний спосіб закріплення прав, свобод і обов'язків називають позитивним.

У позитивний спосіб закріплені останні також у Конституції Франції, яка не містить відповідного розділу, але в її преамбулі проголошено «відданість правам людини... тією мірою, якою вони були визначені в Декларації 1789 року, підтвердженій преамбулою Конституції 1946 року». Тим самим інститут конституційних прав і свобод лише окреслений шляхом відсилки до названих у преамбулі актів.

Принципово інший підхід застосований у Великобританії, де відсутній будь-який правовий акт, яким визначалися б основи правового статусу індивіда. Прийнято вважати, що права і свободи тут формулюють суди, приймаючи рішення прецедентного значення і змістом цих рішень обмежують індивіда. Як зазначалось раніше, поза цими обмеженнями і перебуває сфера існування прав і свобод. Подібний спосіб закріплення прав називають негативним.

Основою щодо закріплення прав і свобод у США є перші десять поправок до Конституції цієї держави, або Білль про права 1791 року. Такий обсяг конституційного регулювання у відповідній сфері можна було б вважати надто вузьким, якби не численні судові прецеденти, створені, зокрема, рішеннями верховного суду. При цьому до конституцій більшості штатів включено змістовні розділи, по суті, присвячені правам і свободам.

Закріплюючи права і свободи людини і громадянина, конституції нерідко передбачають можливості їх обмеження. За загальним правилом такі обмеження на підставі закону запроваджують саме з введенням воєнного чи надзвичайного стану. Вони не спричиняють скасування конституційних або законодавчих положень, якими визначені суб'єктивні права, а лише передбачають фактичне зупинення їх дії на відповідний період. Такі обмеження не стосуються особистих прав, передусім тих, що безпосередньо співвіднесені з індивідуальною свободою. До того ж у конституціях іноді сформульовані застереження, за якими згадувані обмеження мають відповідати обставинам, що зумовили їх запровадження, та не можуть змінювати сутність або зміст самих прав і свобод.

Конституційні права і свободи, залежно від суспільної ролі правовідносин, що виникають у зв'язку з їх реалізацією, найчастіше класифікують як особисті, політичні та соціально-економічні. Така класифікація нерідко отримує відображення в конституціях. Разом з тим вона не завжди сприяє точному визначенню відповідної групової належності окремих прав і свобод. Наприклад, право на страйк включає елементи, поєднані як з політичним, так і з соціально-економічним станом індивіда.

Зміст каталогу прав і обов'язків індивіда є певною мірою історично змінюваним. У зв'язку з цим у сучасній літературі виділяють різні генерації прав. До першої генерації відносять права і свободи, які були вперше сформульовані і конституційно закріплені ще у період революцій XVII—XVIII століть в Європі та Америці. До відповідних прав і свобод належать ті, що за згадуваною класифікацією характеризують як особисті і політичні. Такі права називають негативними, адже їх реалізація звичайно не потребує активного втручання з боку держави, за винятком юридичного закріплення.

Правами другої генерації є соціально-економічні права. Їх трактують як позитивні, тобто такі, що передбачають цілеспрямовану діяльність держави

щодо створення не тільки юридичних гарантій, а й матеріальних передумов їх реалізації. Іноді виділяють права третьої генерації. Зокрема, ряд авторів до таких прав відносять колективні права (наприклад права національних меншин).

Особисті права і свободи — це категорія суб'єктивних прав, пов'язана з самим існуванням людини, з її приватним життям і самовідчуттям як особистості. Реалізація більшості особистих прав і свобод слугує забезпеченню свободи індивіда як загального явища. При цьому сфера свободи індивіда перебуває, по суті, за межами обов'язків того ж індивіда перед державою. Можна стверджувати, що особисті права і свободи юридично опосередковують, але не вичерпують, явище індивідуальної свободи.

Починаючи з XVIII століття особисті права і свободи називають громадянськими. Така їх назва засвідчує сприйняття індивіда як члена громадянського суспільства. Проте вживання терміна «громадянські права» може призводити до плутанини, коли відповідні права на грунті буквального тлумачення названого терміна розглядатимуться як права громадянина. У свою чергу, права громадянина іноді ототожнюють з політичними правами, що посилює плутанину. І хоча тексти конституцій містять тією чи іншою мірою відмінні формулювання особистих (громадянських) прав і свобод, ці формулювання піддаються узагальненню.

До категорії особистих прав і свобод належить особиста недоторканність, яка насамперед передбачає свободу індивіда від довільного (незаконного) арешту. Прямий зв'язок з особистою недоторканністю має передбачена у багатьох конституціях процедура «хабеас корпус», уперше встановлена в Англії ще в XVII столітті. Зокрема, за цією процедурою суд здійснює перевірку законності та обґрунтованості арешту. У Франції та в деяких інших країнах вживають поняття безпеки, яке охоплює не тільки юридичні (процесуальні) гарантії від незаконних арешту і тримання під вартою, а й відповідні гарантії прав обвинуваченого в судовому процесі.

За будь-яких умов, необхідно розрізняти особисту недоторканність як одне з прав індивіда і як його фізичний стан. Право на недоторканність припускає можливість лише законних дій щодо обмеження індивідуальної свободи, а фізичний стан недоторканності може обмежуватись як у правомірний, так і у неправомірний способи. Звідси законне обмеження такого стану не можна вважати обмеженням права на особисту недоторканність.

Особисті права і свободи співвіднесені з поняттям процесуальних гарантій прав і свобод. При цьому дискутується питання характеру процесуальних гарантій: чи є вони власне правами, а отже — складовою змісту правового статусу індивіда, чи їх треба розглядати як засоби забезпечення такого статусу. Деякі автори виділяють процесуальні гарантії в окрему групу особистих прав і свобод — прав обвинуваченого в судовому процесі. Проте зміст процесуальних гарантій ширший і охоплює не тільки процедури судочинства, а й попередні, досудові, стадії кримінального переслідування.

На згадку заслуговують принципи судочинства (доступність суду, гласність судового процесу, презумпція невинуватості тощо), які правами і свободами не визнаються, хоча звичайно закріплюються у відповідних розділах конституцій. Названі принципи трактують саме як засоби забезпечення правового статусу індивіда.

Окремі процесуальні гарантії прав і свобод і демократичні принципи судочинства були зафіксовані ще у Біллі про права США. Так, у його статті 4 (четверта поправка до Конституції) йдеться про «право народу на охорону особи, житла, паперів та власності від необґрунтованих обшуків та арештів», а також встановлені вимоги до змісту відповідних ордерів та умови їх видачі. Принцип, проголошений у статті 5, називається привілеєм проти

самозвинувачення, адже «нікого не можна примушувати свідчити проти самого себе у кримінальній справі». Нарешті, у статті 6 сформульоване право на захист у судовому процесі і визначені певні принципи судочинства. Однак у найширшому обсязі процесуальні гарантії закріплені у новітніх конституціях.

До особистих прав і свобод віднесені також так звані свободи приватного життя — недоторканність житла, таємниця кореспонденції, право на повагу до людської гідності, свобода думки і слова, свобода пересування і вільного вибору місця проживання, свобода віросповідання (совісті), а також права і свободи, пов'язані зі шлюбом і сімейним станом, та деякі інші. До категорії особистих прав і свобод історично віднесене право приватної власності (право на приватну власність). У XVIII столітті право приватної власності прямо характеризувалось як одне з природних прав людини, що має божественний («священний») характер.

Кожне з названих прав і свобод має свої особливості як щодо конституційного закріплення в різних країнах, так і стосовно практики реалізації. Однією з особливостей сучасної регламентації таємниці кореспонденції є те, що відповідним захистом забезпечуються не тільки складові цього поняття, які нерідко сформульовані у застарілих виразах (таємниця листування, телеграфного і телефонного зв'язку тощо), а й загально визначена свобода від посягань на інформацію приватного характеру. При цьому в багатьох країнах посяганням визнають не лише перехоплення інформації, а й незаконне її збирання та використання проти волі і на шкоду інтересам індивіда.

Важливо, що деякі новітні конституції встановили право індивіда на ознайомлення з інформацією щодо нього, котра збирається та зберігається на законних підставах. Прикладом може слугувати зміст частини третьої статті 32 Конституції України. У ряді країн таке право зафіксоване в законодавстві. Визначаючи його безумовно прогресивний характер, треба вказати і на об'єктивну обмеженість, зумовлену встановленими в різних законах застереженнями стосовно необхідності забезпечення належного функціонування державних органів, збереження державної таємниці тощо. До того ж завжди існувала проблема розмежування легальної та нелегальної практики каральних (за іншою термінологією — правоохоронних) органів щодо перехоплення інформації, зовнішнього спостереження та інших видів подібної діяльності, яка безпосередньо зачіпає свободи приватного життя.

Іншу категорію суб'єктивних прав становлять політичні права і свободи, пов'язані з участю індивіда у політичному житті, зокрема з участю у здійсненні державної влади. Разом з тим ще у XIX столітті була запропонована класифікація, за якою розрізняють індивідуальні (тобто особисті) та публічні права і свободи. За цією класифікацією серед публічних прав і свобод виділяють ті, що пов'язані з безпосередньою участю індивіда (громадянина) у процесах державного владарювання, і саме їх називають політичними правами і свободами. Тому за такою класифікацією до політичних прав відносять, насамперед, виборче право, а поняття політичних прав співпадатиме з поняттям прав громадянина.

Однак у більшості конституцій має місце трактування політичних прав і свобод у контексті взаємодії індивіда з усією політичною системою суспільства, а не лише з державою. Для нормального функціонування політичної системи суспільства вихідне значення має реалізація таких політичних прав і свобод, як право на об'єднання (свобода асоціації), свобода мирних зборів, мітингів і демонстрацій, право звертатися до різних державних органів, виборче право, право на участь в управлінні державними справами тощо. У різних конституціях формулювання політичних прав і свобод можуть певною мірою відрізнятися.

До політичних прав і свобод нерідко відносять свободу засобів масової інформації (історично — свободу друку). Така свобода, насамперед, визначає режим діяльності засобів масової інформації і має опосередковане відношення до статусу індивіда: її реалізація слугує меті забезпечення індивіда об'єктивною загальною інформацією. Право індивіда на таку інформацію визнане в деяких новітніх основних законах.

Визначаючи політичні права і свободи, треба враховувати, що деякі з суб'єктивних прав, залежно від умов їх реалізації, виглядають або як особисті, або як політичні. Наприклад, свобода думки може бути реалізована не тільки у приватній бесіді або через листування, а й на політичному мітингу або через засоби масової інформації. Право ж на судовий захист чи інше «захисне» право індивіда може бути реалізоване для досягнення не тільки особистого, а й суспільного блага. Подібні прояви мають також свобода слова, свобода віросповідання і згадуване право на інформацію.

Проте названі права і свободи мають лише опосередковане відношення до участі індивіда у політичному житті, виступаючи за певних умов як своєрідний елемент у реалізації практично кожного з політичних прав. Характеристика цих прав, пов'язаних з приватним життям індивіда (тобто особистих), є вихідною. Прикметно, що жодному з політичних прав така характеристика не притаманна.

Ще однією категорією суб'єктивних прав визнаються соціально-економічні права, серед яких нерідко виділяють соціально-культурні (культурні) права. До соціально-економічних віднесені право на працю, право на справедливі і сприятливі умови праці (включаючи право на відпочинок), право на страйк, право на соціальний захист, право на найвищий досяжний рівень здоров'я (або право на охорону здоров'я), право на житло, право на освіту, право на участь у культурному житті та ряд інших. Деякі новітні конституції фіксують право на безпечне довкілля, яке науковці трактують як одне з соціально-економічних прав, або як окреме екологічне право.

Як зазначалося, соціально-економічні права передбачають цілеспрямовану діяльність держави щодо створення матеріальних передумов їх реалізації. Активна роль держави стосовно забезпечення цих прав засвідчується тим, що практично всі вони за характером відповідних можливостей є власне правами, а не свободами.

Разом з тим природа соціально-економічних прав вважається дискусійною насамперед у зв'язку з проблемами щодо їх реалізації. Зокрема, деякі новітні конституції взагалі не містять таких прав, хоча їх тексти свідчать про використання соціально-економічної фразеології. Дискусійність природи соціально-економічних прав дістає вияв у тому, що їх формулювання в різних конституціях є відмінними.

Іноді соціальна та економічна проблематика наявна в тих розділах основних законів, де визначені цілі суспільства. При цьому держава зобов'язується здійснити заходи для досягнення таких цілей. Прикладом може бути Конституція Іспанії, яка містить главу «Про основоположні принципи соціально-економічної політики». Або частина друга Конституції Швейцарії, яка має назву «Основні права, громадянські права і соціальні цілі». Відповідний підхід також застосований у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, за яким кожна держава зобов'язується вжити заходів для забезпечення «поступового і повного здійснення визнаних у цьому Пакті прав» (стаття 2).

Не завжди відносять соціально-економічні права до каталогу прав і на рівні юридичної теорії. Виходячи з того, що їх реалізація об'єктивно обмежена навіть у розвинутих країнах, соціально-економічні права іноді розгля-

дають як задекларовані державою соціальні сподівання. Водночас наголошують на тому, що на основі відповідних положень конституції не виникають суб'єктивні права, які можуть бути захищені в суді.

Дискусійність природи соціально-економічних прав історично зумовлена так званою ліберальною концепцією прав і свобод. Згідно з цією концепцією держава повинна обмежуватися створенням юридичних гарантій реалізації суб'єктивних прав. Більше того, найбільш радикальні її прибічники стверджували, що активна політика держави у соціально-економічній сфері в інтересах одних верств населення може призвести до неприпустимого ущемлення інтересів інших. Проте в наші дні ліберальна концепція прав і свобод суттєво коригується соціальною функцією держави. Саме для здійснення останньої юридично закріплюють соціально-економічні права та гарантії (матеріальні передумови) їх реалізації.

Однією з особливостей сучасного конституційного регулювання є визнання прав національних меншин. Як зазначалося, деякі дослідники відносять ці права до третьої генерації прав і свобод. При цьому права національних меншин розглядають як колективні, адже їх реалізація слугує не тільки набуттю відповідних соціальних благ окремим індивідом, а й задоволенню потреб певної етнічної спільноти, яка виступає в конкретній державі як меншина відносно титульної нації. До того ж деякі права національних меншин сформульовані так, що можуть бути реалізовані виключно у колективний спосіб. Наприклад, згідно зі статтею 68 Конституції Угорщини «національні та етичні меншини, що проживають в Угорській Республіці, беруть участь у здійсненні народної влади і є державоутворюючими чинниками».

Зміст і обсяг конституційного визначення прав національних меншин у різних країнах відмінні. В одних випадках такі права сформульовані в узагальненому вигляді як право на національну належність або як право вільно користуватися рідною мовою. В інших поняття прав національних меншин, по суті, розкривається в основному законі. Наприклад, до Конституції Словаччини включено розділ під назвою «Права національних меншин та етнічних груп», в якому зафіксовано право відповідних громад на розвиток національної культури, право одержувати інформацію рідною мовою, право на здобуття освіти рідною мовою, право користуватися своєю мовою з офіційною метою та деякі інші. Доволі детальні положення щодо прав національних меншин містять також основні закони Македонії, Словенії та Чехії.

Серед прав національних меншин треба виділити право утворювати для задоволення культурних потреб самоврядні установи, що вважається засадою так званої національно-культурної автономії. Вона не має прямого відношення до територіальної автономії, яка є однією з форм адміністративно-територіального устрою і водночас його одиницею. Про національно-культурну автономію йдеться в конституціях таких європейських держав, як Албанія, Естонія, Литва, Македонія, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія та Хорватія.

До особливостей сучасного конституційного регулювання треба віднести й те, що іноді в основних законах закріплені права певних категорій індивідів, віднесених до титульної нації. Так, у статті 7 Конституції Румунії встановлено, що «держава сприяє зміцненню зв'язків з румунами, які проживають за межами країни, збереженню та розвитку їх етнічної, культурної, мовної та релігійної ідентичності за поваги до законів держави, громадянами якої вони є». Згідно зі статтею 12 Конституції України держава «дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців,

які проживають за межами держави». Подібні положення також включені до конституцій Македонії, Польщі та Словенії.

Конституційні статуси людини і громадянина визначаються шляхом аналізу не тільки відповідних прав, а й обов'язків. «Традиційними» можна вважати обов'язок індивіда (громадянина) дотримуватися конституції і законів, обов'язок сплачувати податки та військовий обов'язок. Як наслідок посилення загальносоціальної ролі держави в деяких основних законах визнано обов'язки охороняти довкілля, історичну і культурну спадщину (Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Молдова, Росія, Узбекистан, Україна). Іноді характер конституційних набувають деякі інші обов'язки. Наприклад, згідно зі статтею 75 Конституції Азербайджану «кожний громадянин повинен поважати державні символи Азербайджанської Республіки — її прапор, герб і гімн».

Взаємозв'язок між конституційними правами і обов'язками може виникати насамперед у процесі використання, виконання або дотримання юридичних норм, якими вони визначені. Тобто такий взаємозв'язок можливий через правовідносини. Водночас невиконання індивідом зафіксованого в основному законі обов'язку може обмежити його в реалізації певних конституційних прав, зокрема відповідно до застосовуваних юридичних санкцій.

Конституції фіксують обов'язки не тільки індивіда, а й держави. У теорії конституціоналізму права і свободи людини і громадянина розглядаються як своєрідна межа здійснення державної влади. При цьому акцент у взаємовідносинах індивіда з державою ставиться на обов'язках держави. Зокрема, у багатьох новітніх конституціях гарантування прав і свобод індивіда в різних формулюваннях визначене обов'язком держави. До того ж, як зазначалося, в ряді пострадянських країн права і свободи визнані найвищими цінностями. В Азербайджані і Білорусі забезпечення прав і свобод є найвищою метою держави (у Білорусі ще й суспільства), а в Португалії — одним з основних завдань держави. Про права і свободи як «найвищі цінності конституційного ладу» йдеться в конституціях Македонії і Хорватії.

Крім положень загального характеру щодо обов'язку держави забезпечувати (гарантувати) права і свободи індивіда, конституції встановлюють конкретніші гарантії їх реалізації. Звичайно ці гарантії визначені у тих самих статтях, якими закріплені відповідні права і свободи. Особливе значення мають юридичні гарантії, які є засобами не тільки реалізації прав і свобод, а й їх захисту. Основною юридичною гарантією прав і свобод визнаний їх судовий захист.

СТВОРЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ
(етапи становлення)

А. Корнєєв,
науковий консультант судді Конституційного Суду України

(Продовження)

III. Конституційна комісія 1994 року

Конституційний процес перебував у колі проблем, які гостро дискутувалися в ході виборчої кампанії навесні і влітку 1994 року. Зобов'язання щодо невідкладного прийняття нової Конституції України містилося в програмах майже кожного з кандидатів у народні депутати і Президенти України. Тому невипадково структури Верховної Ради України другого скликання та адміністрації новообраного Президента України відразу розпочали пошук найбільш прийнятних і ефективних шляхів результативного продовження конституційного процесу. При цьому треба було зважати і на необхідність уникнення паралелізму, протистояння і небезпечного загострення ситуації, як це мало місце в Росії у 1993 році.

16 липня 1994 року, відразу після завершення двомісячного процесу обрання Голови і формування постійних комісій парламенту, Президія Верховної Ради України розглянула питання щодо продовження конституційного процесу. Було зроблено висновок про необхідність активізації розробки проекту нової Конституції. Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи, у складі якої було сформовано підкомісію з питань конституційної реформи, було дано доручення узагальнити різні думки і підготувати пропозиції щодо персонального складу Комісії.

Питання про створення тимчасової Комісії з розробки нової Конституції України обговорювалось 29 липня 1994 року на пленарному засіданні Верховної Ради України. Дискутувалось питання визначення принципу забезпечення представництва всіх політичних сил, що були в парламенті: від фракцій або/і постійних комісій. Виникла ситуація, за якої, щоб задовольнити усі подані заявки, Конституційна комісія мала б складатися з 78 осіб. Але остаточне рішення не було прийняте (за пропозицію проголосувало трохи більше 150 народних депутатів). Тому погодились дати доручення Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи персональний склад Конституційної комісії подати на розгляд парламенту під час другої сесії.

Питанням відновлення та завершення конституційного процесу в Україні був стурбований і новообраний Президент України Л. Кучма, який у своєму зверненні до Верховної Ради України 7 вересня 1994 року зазначив, що в пропозиціях Комісії з питань правової політики і судово-правової реформи «не враховано реалій сучасної політичної ситуації в Україні, не зовсім зрозумілими є логіка й критерії, які покладені в основу пропозицій».

Треба зауважити, що в парламенті йшлося про створення Конституційної комісії як органу Верховної Ради, що вже само по собі було підставою для виникнення серйозних ускладнень у подальшій роботі. Розуміння такої небез-

пеки зобов'язувало до пошуку більш нейтрального й переконливого принципу формування відповідної комісії.

Президент України вважав за доцільне створити Конституційну комісію у складі 39 чоловік (так у листі — **А. К.**): Президент України й Голова Верховної Ради України як співголови Комісії, визначений ними секретар Комісії, по 9 представників від кожної з гілок влади, 8 представників від регіонів України та особа, уповноважена керівництвом Республіки Крим.

Проблема формування комісії, крім зазначених розбіжностей у підходах, ускладнювалась ще й тим, що за чинною на той час Конституцією України прийняття конституції було віднесено до повноважень Верховної Ради України. Тому кожний суб'єкт права законодавчої ініціативи міг внести свій обов'язковий для розгляду парламентом проект основного закону.

Обговоривши ситуацію, що склалася, Л. Юзьков, радник Голови Верховної Ради України О. Ющик і автор цієї статті погодились у тому, що комісію треба формувати за принципом представництва від усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи, передбачених у статті 103 Конституції України, і в такий спосіб отримати можливість підготувати для прийняття єдиний проект конституції. Для оптимізації роботи над проектом було визнано за доцільне створити в комісії секції для опрацювання відповідних розділів, залучити відомих фахівців тощо.

Такі ідеї підтримав Голова Верховної Ради України О. Мороз, який звернувся до Президії Верховної Ради України з конкретними пропозиціями.

З урахуванням усіх обставин Верховна Рада України 10 листопада 1994 року ухвалила постанову «Про склад комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної комісії)», якою затвердила Комісію у складі Президента України та Голови Верховної Ради України як співголів, секретаря Конституційної комісії і 38 членів Комісії: 15 народних депутатів, призначених Верховною Радою, 15 осіб від органів виконавчої влади, призначених Президентом; Голова Конституційного Суду; по два представники від Верховного Суду України, Вищого арбітражного суду і Генеральної прокуратури України, один представник від Автономної Республіки Крим — усього 41 особа.

Нова Конституційна комісія, яка за Положенням про неї була визначена «тимчасовою загальнодержавною комісією» (а не органом Верховної Ради України) у своїй більшості була налаштована на ефективну діяльність.

Істотною передумовою успішності роботи Комісії був її склад. Віком від 30 до 40 років було 8 чоловік, 41—50 років — 14 чоловік, 51—60 років — 13 чоловік, старше 60 років — 2 чоловіки. Члени Комісії мали високий рівень освіти, причому спеціальної: з 38 членів Комісії 20 — дипломовані юристи, 4 — економісти, 4 — історики, 6 — з технічною освітою, 3 — з сільськогосподарською. До складу Комісії увійшло 13 кандидатів наук, 9 докторів, 7 членів галузевих академій або Національної академії наук. Усі члени Комісії вважали себе компетентними у сфері політики, державного будівництва і права, у сфері правосуддя, економіки, соціальних відносин, культури, історії, тобто спроможними вирішувати питання, які виникатимуть при опрацюванні проекту конституції.

На першому засіданні Комісії у виступах її співголів і більшості членів мала місце тверда впевненість, що Конституцію буде прийнято. Так, Л. Кучма зазначив: «Моя позиція чітка й однозначна: подальше затягування конституційної реформи та прийняття нової Конституції буде невиправданою політичною помилкою, відповідальність за яку нестиме Верховна Рада, Президент і Конституційна комісія».

Але насторожувало, що водночас було заявлено про необхідність попереднього прийняття закону про владу. У виступі глава держави підкреслив, що

у відносинах законодавчої та виконавчої гілок влади існує правова неузгодженість, яка є серйозною перешкодою на шляху здійснення активних і широкомасштабних заходів по припиненню економічної кризи, дезінтеграції суспільства загалом. «Необхідність невідкладного усунення зазначених суспільних перешкод, — додав Л. Кучма, — і спонукала Президента ініціювати прийняття конституційного закону про владу. За моїм переконанням, це має бути своєрідна мала Конституція, взаємна угода гілок влади щодо співробітництва в кризовий період, яка ввійде складовою частиною в майбутній Основний Закон».

Варто зазначити, що висловлювань щодо закону про владу не було в остаточно узгодженому тексті виступу Президента України: вони були додані незадовго до початку засідання першим помічником Л. Кучми А. Розумковим. Це — переконливе свідчення того, що першочергові плани президентського оточення були пов'язані саме з цим законопроектом, щодо якого мали місце очевидні сумніви, а не з прискореним прийняттям нової Конституції. Отже, раніше відкинута ідея протягування якоїсь не зовсім справжньої конституції отримала у владних колах нове життя і нових прихильників.

Але принциповим було те, що на першому пленарному засіданні Конституційна комісія зробила перші реальні організаційні кроки для забезпечення ефективності своєї діяльності. Для продовження опрацювання окремих розділів проекту Основного Закону з членів Комісії було утворено сім проблемних секцій, склад яких формувався так, щоб у кожній були більш-менш рівномірно представлені різні політичні сили та органи державної влади. Секціями мали керувати затверджені на засіданні відповідальні координатори: Голова Конституційного Суду України Л. Юзьков — секція «Загальні засади конституційного ладу», народний депутат України, доктор юридичних наук В. Буткевич — «Права, обов'язки людини та громадянина», народний депутат України, кандидат історичних наук О. Карпов — «Громадянське суспільство і держава», народний депутат України, кандидат юридичних наук А. Бутейко — «Пряме народовладдя. Законодавча влада», народний депутат України О. Ємець — «Виконавча влада. Президент України. Кабінет Міністрів України», народний депутат України, кандидат юридичних наук В. Стретович — «Судова влада. Охорона Конституції», радник Президента України з питань регіональної політики, доктор фізико-математичних наук В. Гриньов — «Територіальний устрій і територіальна організація влади».

До роботи в секціях були залучені наукові консультанти з числа відомих вчених у галузі права, політології, економіки, а також вельми досвідчені в законотворчій діяльності відповідальні працівники органів державної влади: апарату Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо.

Так, у секції «Загальні засади конституційного ладу» як експерти працювали доктори юридичних наук М. Козюбра і В. Шаповал — майбутні судді Конституційного Суду України, доктор юридичних наук А. Копиленко, кандидат юридичних наук В. Мелащенко.

До секції «Права, обов'язки людини та громадянина» були залучені доктори юридичних наук А. Мацюк, Є. Тихонова, Ю. Шемшученко, які виконали великий обсяг роботи з опрацювання цього важливого розділу. В інших секціях плідно працювали відомі правники В. Авер'янов, Ю. Грошевий, А. Заєць, В. Кампо, В. Копєйчиков, М. Корнієнко, В. Костицький, П. Мартиненко, М. Михеєнко, В. Погорілко, М. Селівон, М. Теплюк, М. Цвік, В. Шишкін, О. Ющик та інші.

Членам Комісії та експертам для вивчення було надано багато різноманітних матеріалів — проекти Основного Закону, підготовлені попередньою Конституційною комісією, а також Інститутом держави і права імені В.М. Ко-

рецького НАН України, Конгресом українських націоналістів, Християнсько-демократичною партією України, чинні конституції держав СНД, окремих країн світу, теоретичні публікації з проблем змісту конституції і порядку її прийняття.

З метою контролю за ходом опрацювання проекту Конституції на засіданні Комісії 27 грудня 1994 року було заслухано інформацію координаторів секцій про стан справ і питання, щодо яких не було одностайного сприйняття та можливості відшукати узгоджене рішення. Це, як правило, питання великої ідеологічної завантаженості, які болісно сприймалися представниками різних політичних орієнтацій, що унеможливило досягнення прийнятного формулювання. Тут знову ж таки виникла альтернатива капіталістичного або соціалістичного суспільно-економічного ладу, дискутувалось питання збереження радянської влади, закріплення назви «український народ» чи «народ України», ставлення України як держави до корінної нації і національних меншин, бікамеральність парламенту тощо. Обговорення цих проблем було бурхливим, але члени Комісії погодились із пропозицією головуючого О. Мороза не ставити їх на голосування, ще раз уважно обміркувати порушені питання, щоб на наступному засіданні зважено їх вирішити.

Практично всі координатори секцій висловились за те, щоб базовим для подальшої роботи був визнаний проект Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 року, але цю пропозицію головуючий також не виніс на голосування.

Для Л. Кучми і Глави президентської адміністрації Д. Табачника найважливішими видавались питання функцій Президента України. Зокрема, вважалось небажаним визначення його главою виконавчої влади, що суперечило уявленням про головного керівника в країні на кшталт генерального секретаря, і тому пропонувалось закріплення його особливого конституційного статусу щодо інших гілок влади. По-друге, вони наполягали на утворенні двопалатного парламенту, щоб були лише голови палат і не було голови парламенту, який сприймався б як глава законодавчої влади. Така позиція певною мірою обумовлювалась особливостями ставлення Л. Кучми до О. Мороза, який часто підкреслював, говорячи про Верховну Раду України, що це найвищий орган влади у державі.

Отже, людські слабкості іноді стають значимим чинником суспільних процесів.

Члени секцій виконали свої завдання у лютому 1995 року, підготували відповідні частини проекту, які були обговорені на засіданні 6 березня 1995 року.

Засіданню передувала дуже сумна подія: 2 березня 1995 року раптово пішов із життя Л. Юзьков, який із самого початку, протягом майже шести років, був невтомним генератором і справжнім інтегратором конституційного процесу в Україні. Члени Конституційної комісії і всі присутні на засіданні вшанували пам'ять видатного колеги хвилиною мовчання.

Головуючий Л. Кучма, як і було з ним попередньо домовлено, оголосив пропозицію провести засідання в три етапи: спочатку заслухати доповіді координаторів секцій про результати роботи над підготовкою текстів розділів проекту нової Конституції України, а потім провести спільне засідання секцій у трьох групах, на яких погодити ще існуючі розбіжності і визначити позиції з питань, які висловлять координатори секцій. Після цього планувалось продовжити пленарне засідання Комісії, щоб узгодити прийнятні варіанти рішень з питань, які цього потребуватимуть, і сформувати робочу групу Конституційної комісії для вироблення цілісного тексту проекту Конституції України.

Але реально заслухали тільки доповіді координаторів секцій та відбулось обговорення напрацьованих ними матеріалів щодо змісту відповідних розділів тексту проекту. Виявилися певні розбіжності з ряду важливих про-

блем, які викликали гостре обговорення. Головуючий припинив засідання, запропонував попрацювати в секціях, а від наміру продовжити пленарне засідання після перерви відмовився.

Так сталося внаслідок неприйняття необхідності витрачати час на дискусію з питань, вагомості яких головуючий не надавав належного значення. До того ж форсоване завершення підготовки проекту конституції загрожувало виявленням непотрібності проекту закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» та Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України, для просування яких уже було витрачено багато організаційних і матеріальних ресурсів, і навколо яких на той час точилася гостра боротьба. Відмова від цього законопроекту розглядалася б як серйозна поразка глави держави та його прихильників.

Ця напружена боротьба забрала і час, і зусилля всіх учасників конституційного процесу; її хід і результати значною мірою визначили зміст майбутнього Основного Закону і можливі ефективні механізми його реального прийняття. Проте саме через таке загострення питання прийняття Конституції для Президента та його оточення на той час втрачає значення першочергового, і робота у цьому напрямі знову практично припиняється.

Нове зволікання викликало стурбованість громадськості, політичних партій, рухів країни, окремих діячів. Багато хто з них реально включився у конституційний процес, підготувавши і надіславши до Конституційної комісії численні зауваження, пропозиції, побажання і навіть власні проекти Основного Закону. Певні сумніви щодо успішного завершення найближчим часом роботи над проектом Конституції нерідко висловлювали деякі представники демократичних держав, Ради Європи, міжнародних організацій.

Важливим чинником було і те, що в країні поглиблювалась економічна криза, зростала напруга в суспільних відносинах, ускладнювалась соціально-політична ситуація, дедалі частіше безкомпромісними ставали погляди й позиції політичних партій та рухів. Співголови Конституційної комісії у засобах масової інформації, на різних нарадах офіційно висловлювали часто протилежні думки щодо перспектив і часу завершення роботи над Конституцією.

Сприятливі умови для конструктивного розгляду проекту Верховною Радою України, які ще існували в лютому—березні, вже було втрачено. Можливості забезпечення злагоди, взаємних поступок, співпраці різних політичних сил при обговоренні проекту виявились обмеженими. Але вони ще були, як і вірогідність одержання позитивних результатів, якщо діяти швидко та ефективно.

У зв'язку з цим перед Співголовами Конституційної комісії було порушено питання про необхідність невідкладно провести нараду координаторів секцій за участю провідних експертів для обговорення першочергових завдань по завершенню роботи над проектом Конституції і формування робочої групи для підготовки остаточного тексту проекту.

Нарада була скликана Президентом України Л. Кучмою і Головою Верховної Ради України О. Морозом 30 травня 1995 року. Всі присутні погодились, що треба переходити до завершального етапу роботи над текстом проекту Конституції, оскільки для узагальнення зібрано достатньо матеріалу: базовий проект у редакції від 26 жовтня 1993 року, альтернативні проекти політичних партій, установ, окремих авторів, матеріали роботи секцій над розділами, тексти чинних конституцій різних держав, Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою України. Цю роботу мала виконати спеціальна Робоча група Конституційної комісії, невідкладно

створити яку було рекомендовано Президенту України і Голові Верховної Ради України.

Відповідно до цих рекомендацій Л. Кучма та О. Мороз 19 червня 1995 року видали Розпорядження Співголів Конституційної комісії України «Про утворення Робочої групи Конституційної комісії», до складу якої увійшли: В. Авер'янов, В. Погорілко — доктори юридичних наук, завідувачі відділів Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Ф. Бурчак, В. Копєйчиков — доктори юридичних наук, наукові консультанти Президента України; А. Заєць — кандидат юридичних наук, заступник завідувача відділу Секретаріату Верховної Ради України; М. Козюбра, В. Шаповал — доктори юридичних наук, завідувачі кафедр Київського національного університету імені Тараса Шевченка; П. Мартиненко — професор, завідувач кафедри Українського інституту міжнародних відносин; М. Пухтинський — кандидат юридичних наук, перший заступник Голови Фонду сприяння і становлення місцевого та регіонального самоврядування в Україні; А. Корнєєв — кандидат філософських наук, Секретар Конституційної комісії України.

Треба зазначити, що М. Козюбра та А. Корнєєв як члени Конституційної комісії, А. Заєць, В. Копєйчиков, П. Мартиненко, В. Погорілко, М. Пухтинський як експерти були задіяні у конституційному процесі ще з 1990 року. В. Авер'янов, Ф. Бурчак, В. Шаповал підключились до цієї роботи з 1994 року. Крім того, П. Мартиненко був одним з авторів проекту Конституції України, поданого до Конституційної комісії Християнсько-демократичною партією України, а В. Погорілко — розробником проекту Конституції, що надійшов від Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Таким чином, склад Робочої групи забезпечував і наступність, і новизну в роботі над проектом Конституції. Базовим документом Робоча група визнала проект від 26 жовтня 1993 року з рекомендаціями щодо змін і доповнень, запропонованими до відповідних розділів секціями Конституційної комісії.

На вересневе засідання Конституційної комісії Робоча група представила тексти преамбули і першого розділу «Загальні положення» проекту Конституції, які були схвалені після обговорення. Разом з тим Комісія дійшла висновку про недоцільність послідовного розгляду окремих розділів і доручила Робочій групі через місяць подати повний текст проекту.

Протягом жовтня 1995 року члени Робочої групи працювали в санаторії «Пуща-Озерна», що під Києвом. У процесі перших обговорень було визнано, що серед виявлених спірних питань, які не були однозначно вирішені на засіданнях Конституційної комісії, більшість складали такі, варіанти рішень яких практично не зачіпали змісту інших положень. Але проблема одно- чи двопалатності парламенту щодо цього була надзвичайно важливою: від того чи іншого її вирішення змінювались структура і зміст майже половини всього тексту. Тому було домовлено готувати два варіанти проекту — з встановленням однопалатної Верховної Ради України і запровадження двопалатних Національних Зборів України.

Спочатку Робоча група з урахуванням зауважень, висловлених на вересневому засіданні Конституційної комісії, без особливих проблем остаточно доопрацювала преамбулу і перший розділ проекту. Певним винятком стало питання про доцільність збереження передбаченого у проекті 26 жовтня 1993 року права громадян чинити опір будь-кому, хто здійснює спробу насильницької ліквідації української державності, конституційного ладу, встановленого Конституцією, порушення територіальної цілісності або чинить дії, спрямовані на захоплення державної влади. Після тривалих і палких спорів домовились тільки пом'якшити імперативність формулювання, обумо-

вивши можливість застосування зазначеного права випадками, коли передбачені Конституцією засоби не можуть бути використані. Але в кінцевому рахунку це не мало значних наслідків, оскільки пізніше, при прийнятті Конституції Верховною Радою України, відповідна стаття була вилучена.

Набагато більше теоретичне й практичне значення мало опрацювання положень щодо принципу поділу влади. У статті 3 зазначеного проекту передбачалось: «Державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Кожна влада при виконанні своїх функцій діє у встановлених Конституцією межах». З такого формулювання вбачалося реальне існування і дія в державі різних гілок влади, і це фактично означало онтологізацію важливого конституційного принципу здійснення державної влади. Від такого підходу відмовились і прийняли положення, за яким народ здійснює владу безпосередньо і через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Тобто визнавалось, що принцип поділу влади є засадою здійснення влади народом не взагалі, а саме через органи державної влади. Отже, реально поділяються спеціалізовані відповідно до своїх повноважень органи державної влади, а не сама влада.

Крім того, за рекомендацією відповідної секції Конституційної комісії Робоча група відмовилась від розділу «Громадянське суспільство і держава», важливі статті й положення якого були перенесені в розділи «Загальні положення» та «Права і свободи людини і громадянина», а інші питання були визнані такими, які доцільно вирішувати не на конституційному рівні, а через закони та нормативно-правові акти Президента України та органів виконавчої влади.

Як наслідок другий розділ проекту «Права і свободи людини і громадянина» при збереженні концептуальних засад був суттєво перероблений за структурою і змістом. Матеріали 14 глав і майже 80 статей базового проекту були скомпоновані у 49 статтях.

Робоча група відмовилась від застосування категорії природних прав і запропонувала положення про невідчужуваність та непорушність усіх прав і свобод людини. З тексту було вилучено і положення про застосування (хоча й обмежене) смертної кари: ця міра покарання позбавлялась конституційного закріплення, що відкривало можливість відмови від неї при реформуванні кримінального законодавства. До формулювань інших положень щодо прав і свобод людини і громадянина було внесено багато уточнень і доповнень, якими посилювались конкретність і нормативність тексту розділу, усувалось певне ідеологічне навантаження, присутнє в окремих фрагментах тексту базового проекту.

Значні труднощі виникли при опрацюванні блоку соціально-економічних прав людини і громадянина. Це передусім було зумовлено очевидним тиском на учасників конституційного процесу радянською традицією патерналістського розуміння цих прав, які вважались такими, що надаються державою в міру її можливості. Ще в Концепції 1991 року було записано, що у «новій Конституції України будуть закріплені права людини, які вже проголошені діючою Конституцією 1978 року (право на працю, право на матеріальне забезпечення в старості, у зв'язку з хворобою, повною або частковою втратою працездатності, право на освіту, право на охорону здоров'я, право на житло тощо)». Саме так фактично і було зроблено у проекті від 26 жовтня 2003 року.

Але реальна проблема полягала в тому, що проголошені права не були дійсно суб'єктивними правами індивіда, не були правом вимагати від держави певної послуги, яке забезпечувалося б судовим захистом. Тобто в Конституції УРСР зазначені права не були пов'язані з юридичними гарантіями, з можливістю звернення до суду, щоб останній примусив державу вико-

нати своє конкретне зобов'язання перед людиною. До того ж і держава вже не була монопольним власником усіх основних засобів існування людини, вона стала більш обмеженою у своїх можливостях.

Щодо нездатності реального забезпечення викладених у такій редакції конституційного тексту соціально-економічних прав людини і громадянина Робочу групу попереджали європейські експерти. Вони нагадували, що в демократичних країнах ці питання, як правило, вирішуються в спеціальному законодавстві, де встановлюються конкретні межі соціальних вимог людини, а також межі і форми відповідальності держави. Критика була переконливою. Але, визнаючи це, Робоча група не могла погодитись на вилучення цього фрагменту з тексту проекту Конституції, тому що це означало б приректи всю роботу на невдачу: така Конституція в ті пострадянські часи була б однозначно відкинута українським парламентом і українським суспільством.

Як наслідок опрацювання зазначених положень проекту здійснювалось у напрямі пристосування конституційно закріпленого змісту соціально-економічних прав людини і громадянина до реальних умов, що склалися в суспільстві. Це було паліативне рішення, воно знімало певні проблеми, але породжувало інші, які постійно виникали і виникатимуть при застосуванні положень Конституції у реальному житті.

Робочою групою був суттєво скорочений розділ проекту «Пряме народовладдя», який отримав назву «Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива». Принципово нові положення були сформульовані стосовно референдуму. По-перше, повноваження парламенту і Президента призначати всеукраїнський референдум обмежувались лише випадками, передбаченими Конституцією. По-друге, формулювання попереднього проекту не забезпечувало дійсно всеукраїнський характер референдуму за народною ініціативою, оскільки допускало його призначення за вимогою не менше двох мільйонів громадян України, які мають право голосу, або не менше половини депутатів Верховної Ради України. Таку кількість підписів на підтримку ініціативи щодо проведення референдуму можна було зібрати у 2—3 областях. Тому пропонувалось, щоб ці підписи були зібрані не менш як у двох третинах областей і не менше ніж по 100 тисяч підписів у кожній. Пізніше, за пропозицією Л. Кучми, необхідну загальну кількість підписів було збільшено до 3-х мільйонів.

Пропонувалось також наділити главу держави повноваженням оголошувати референдум за народною ініціативою. Потім було висловлено багато необґрунтованих докорів щодо недемократичності цього положення. Але воно вказувало на конкретну відповідальну особу, в той час як у разі віднесення такого повноваження до компетенції парламенту виникала можливість ігнорувати народну ініціативу простою неучастю в голосуванні за відсутності будь-якої відповідальності.

Робоча група додала до проекту важливе положення про обмеження кола питань, зазначивши, що не допускається референдум щодо законопроектів з питань податків і бюджету, про амністію і помилування. Тим самим отримала конституційне закріплення ідея, що на референдумі не можуть прийматися рішення, які не відповідають чинному Основному Закону держави, що дало підстави Конституційному Суду України визнати неконституційними ряд питань, які пропонувались на референдум у 2000 році.

При опрацюванні розділу, присвяченого законодавчій владі, Робоча група в обох варіантах (однопалатного і двопалатного парламенту) виходила з того, що Верховна Рада (Національні Збори) не є найвищим органом державної влади, який очолює загальнодержавну систему Рад, як це визначалось у Конституції УРСР і деяких проектах нового основного закону. Це під-

креслювалось у проекті визначенням Верховної Ради України парламентом і положенням про те, що депутати (як представники всього народу, а не окремого виборчого округу) не зв'язані імперативним мандатом. У процесі опрацювання розділ був значно скорочений за рахунок кількох норм процесуального характеру. На жаль, при цьому не була залишена вимога проекту від 26 жовтня 1993 року про те, що розгляд і прийняття законопроекту Верховною Радою передбачає: схвалення основних положень проекту в принципі та схвалення його постатейно і в цілому. Робоча група помилково оцінила цю норму як очевидну і таку, що має бути викладена у регламенті. На той час не можна було передбачити реальні ситуації, що безумовно суперечать духу і принципам Конституції, коли не лише звичайні законопроекти, а й навіть законопроекти про внесення змін до Основного Закону України у Верховній Раді України голосуватимуться й прийматимуться без будь-якого обговорення та ще у пакеті з набором проектів звичайних законів. Але ми є свідками, що в українській політиці допустимим явищем є ігнорування конституційних цінностей.

Питання визначення конституційного статусу Президента України Робоча група вирішувала з урахуванням розбіжностей, які виявлялись при порівнянні відповідних розділів у проекті від 26 жовтня 1993 року і в «Конституційному Договорі 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. У названому проекті Президент України визначався як глава держави, широкі повноваження якого значною мірою обумовлені вимогою наявності відповідного подання Прем'єр-міністра України та необхідністю затвердження певних його актів Верховною Радою України. За Конституційним Договором... Президент України був главою держави і главою державної виконавчої влади України, здійснення значних повноважень якого лише у невеликому числі випадків потребувало погодження з парламентом (призначення Голови Конституційного Суду, Голови Верховного Суду, Генерального прокурора України тощо). При цьому треба зауважити, що Конституційний Договір був нормативно-правовим актом, в якому закріплювалась узгоджена політична позиція з питань конституційного характеру, тобто питань, які мали вирішуватися нормами Основного Закону держави.

У таких умовах Робоча група прагнула, не допускаючи різких суперечностей з положеннями Конституційного Договору, пом'якшити деяку авторитарність існуючого статусу Президента України і підвищити значимість Кабінету Міністрів України. У підготовленому проекті Президент був визначений як глава держави. Передбачалось, що його акти, видані в межах найбільш важливих повноважень, що стосуються питань здійснення державної влади, для набуття чинності мають скріплюватися підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. У попередніх проектах такої норми не було. Реальне запровадження такої процедури було б можливим у разі провідної, ініціативної й активної ролі міністрів і Уряду в цілому в процесі підготовки та прийняття правових актів Президента України. І якщо в Україні так не сталося, не треба звинувачувати Конституцію.

У проекті також пропонувалось, щоб при достроковому припиненні повноважень Президента на час виконання його обов'язків Прем'єр-міністром останній не мав права здійснювати такі повноваження, як звернення до народу, призначення міністрів, створення, реорганізація та ліквідація міністерств, відомств тощо.

Робоча група також опрацювала простішу, порівняно з існуючою нині, процедуру усунення Президента України в порядку імпічменту: право ініціювати цю процедуру надавалось не менш як одній третині складу Палати депутатів Національних зборів (Верховної Ради України), а рішення мало прийматися не менш як двома третинами Сенату (Верховної Ради).

Зміст інших розділів проекту Конституції був опрацьований значною мірою у відповідності з рекомендаціями секцій Конституційної комісії. Окремий розділ складено з положень про Конституційний Суд України, чітко зафіксовано конституційні принципи територіальності і спеціалізації, за якими мала бути побудована в Україні система судів загальної юрисдикції, місцеве самоврядування було визначено як право територіальних громад (а не територіальних колективів) — мешканців сіл, селищ та міст — самостійно вирішувати питання місцевого значення, збережено основні підходи до визначення конституційного статусу прокуратури тощо.

У цілому підготовлений Робочою групою проект Конституції України в редакції від 15 листопада 1995 року (саме так його потім визначали) концептуально не відрізнявся від попереднього проекту. Але була значно спрощена його структура: весь нормативний матеріал викладений у 12 розділах і 159 статтях (у проекті в редакції від 26 жовтня 1993 року було 211 статей), виключена рубрикація у главах. Розділи формувались не стосовно гілок і/або органів державної влади, а переважно по конституційних інститутах: «Права і свободи людини і громадянина», «Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива», «Прокуратура», «Правосуддя», «Територіальний устрій України», «Місцеве самоврядування». Назви деяких розділів збігалися з назвами органів державної влади, але за змістом це були розділи саме про традиційні конституційні інститути: наприклад, розділ «Національні збори. (Варіант: Верховна Рада України)» визначав запровадження в Україні парламенту, розділ «Президент України» складався з норм про конституційний статус глави держави тощо. Усе це сприяло більшій чіткості, нормативності документа, полегшувало його сприйняття.

Робота над проектом була дуже напруженою. Щодня члени групи збиралися о 9-й ранку і працювали до 18-ої години, обговорюючи матеріали, напрацьовані напередодні, і матеріали наступних розділів. Найбільший обсяг роботи був виконаний В. Авер'яновим, М. Козюброю, В. Шаповалом, П. Мартиненком, ефективною була праця В. Погорілка і В. Копєйчикова. На жаль, тривала хвороба завадила участі у роботі групи Ф. Бурчаку, А. Зайця від роботи в групі нерідко відривала зайнятість у заходах, пов'язаних з його балотуванням на довиборах у народні депутати України, М. Пухтинський свою участь обмежив в основному розробкою проблем місцевого самоврядування.

В опрацювання розділів «Загальні засади» і «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» значний внесок був зроблений залученою як експерт Є. Тихоновою; М. Корнієнко у такому ж статусі плідно допомагав у вирішенні питань організації місцевої влади і місцевого самоврядування.

Треба відзначити і значну допомогу кваліфікованих консультацій провідних конституціоналістів Європи, які брали участь у роботі за дорученням Ради Європи та Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська Комісія) і двічі зустрічалися з Робочою групою, а також спеціалістів з ФРН, рекомендованих Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва і Фондом Конрада Аденауера.

Технічне забезпечення діяльності Робочої групи здійснювалось допоміжним персоналом, яким ефективно керував головний консультант президентської адміністації Г. Нечипоренко (нині — радник посольства України у Литовській Республіці).

Ще одним важливим моментом була постійна пильна увага до діяльності групи з боку Співголів Конституційної комісії, народних депутатів України, відповідальних осіб Адміністрації Президента України, засобів масової інформації, представників громадських об'єднань, дипломатичних представництв західних держав (перш за все ФРН, США), різних фондів тощо.

Від Президента Україні постійний зв'язок з Робочою групою підтримував заступник Глави Адміністрації Л. Підпалов, висококваліфікований правник, досвідчений посадовець, член Конституційної комісії, який своєю безпосередньою участю, порадами та пропозиціями як в організаційному плані, так і при вирішенні складних питань теоретичного і політичного характеру ефективно сприяв успішному опрацюванню проекту Основного Закону. На жаль, у випадках розбіжності правової позиції і вимоги підпорядкування вказівці високої особи юрист іноді поступався урядовцю.

Десь у середині жовтня з Адміністрації було передано прохання надати Л. Кучмі для ознайомлення напрацьовані матеріали, оскільки у другій половині місяця мав відбутися відносно тривалий візит Президента України в країни Латинської Америки. На той час майже остаточно була підготовлена частина тексту з розділами про загальні засади, права і обов'язки людини і громадянина, народний суверенітет, парламент (у варіантах однопалатного і двопалатного). Через два дні Л. Кучма у супроводі Л. Підпалова приїхав до санаторію для зустрічі з Робочою групою.

У бесіді з членами групи Президент повідомив про своє задоволення опрацьованим текстом, але запропонував підвищити до трьох мільйонів кількість підписів на підтримку ініціативи щодо проведення референдуму, крім того, підкреслив своє нерозуміння щодо двох варіантів тексту. На його думку, парламент в Україні мав бути двопалатним. Після з'ясування всіх актуальних питань Президент висловив впевненість, що через два тижні, коли він повернеться в Україну, проект Конституції буде опрацьований повністю. На зустрічі були присутні журналісти з телебачення і друкованих видань.

Два дня потому відбувся приїзд О. Мороза. Голова Верховної Ради України теж був здивований наявністю двох варіантів, але його незадоволення стосувалось варіанта з двопалатним парламентом. Він вважав, що для бікамералізму в Україні немає жодних підстав та передумов. Крім того, О. Мороз висловив більше двадцяти різних зауважень: не погодився з вилученням розділу «Громадянське суспільство», зі значними, на його думку, обмеженнями повноважень Верховної Ради, яка чомусь не визначена вищим органом державної влади в Україні, наполягав на збереженні системи рад, на визначенні статусу Президента України як глави виконавчої влади, підкреслив спірність категорії «верховенство права» у співставленні з «верховенством закону», відзначив недостатню ефективність механізму стримувань і противаг тощо. Відчувалось, що Співголова Конституційної комісії незадоволений опрацьованим проектом.

На думку членів Робочої групи, зауваження Голови Верховної Ради України не були концептуально однорідними: ознаки, характерні для такої форми правління, як радянська республіка, не узгоджувались із певними властивостями «змішаної» республіканської форми правління, яка була закладена у проекті Конституції. Проте конкретні пропозиції О.Мороза були використані для уточнення окремих положень і формулювань у процесі остаточного опрацювання проекту.

Наприкінці жовтня Робоча група в основному завершила підготовку тексту Конституції, і він був переданий для ознайомлення Президенту України. 3 листопада 1995 року до санаторію ще раз прибув Л. Кучма, привітав чле-

нів групи, подякував за сумлінну відповідальну роботу і влаштував для них великий президентський прийом.

Якийсь час тривало остаточне редагування, після чого 15 листопада 1995 року цілісний проект Основного Закону України був направлений членам Конституційної комісії.

Пленарне засідання Конституційної комісії відбулося 23 листопада 1995 року. Обговорення було дуже гострим. Практично всі погодилися з тим, що проект Конституції є, але не всі вважали, що саме такий Основний Закон чекає Україна, а деякі, не декларуючи відкрито своїх намірів, зовсім не хотіли, щоб будь-яка конституція була прийнята. Зрештою Конституційна комісія після тривалої дискусії більшістю голосів вирішила прийняти представлений проект за основу для подальшої роботи.

Несподівано проектом Конституції України зацікавились у Москві. 7 грудня 1995 року, коли зміст проекту був відомий тільки вузькому колу членів та експертів Конституційної комісії, та певною мірою — представникам засобів масової інформації, присутнім на пленарному засіданні, московська «Независимая газета» всю першу сторінку заповнила публікаціями про проект Конституції України під загальним заголовком «Україна може отримати дуже гарну Конституцію». На укладці російською був надрукований повний текст нашого проекту із зауваженням, що небагато існує на планеті країн, проекти конституцій яких «НГ» узялася б доводити до відома своїх читачів. Висновок аналітиків був дуже приємним: «Можна говорити, що досить важке завдання вирішене Конституційною комісією (незважаючи на окремі невдачі, завжди природні у такій важкій справі) блискуче, особливо порівняно з колишніми побратимами із Союзу» (переклад з російської мій — **А. К.**).

Для узгодження розбіжностей щодо певних положень, які виявились на пленарному засіданні, була створена робоча група з членів Конституційної комісії (тобто Робоча підкомісія). Верховну Раду України представляли чотири народних депутати від різних фракцій і депутатських груп: В. Буткевич, С. Гмиря, І. Заєць, В. Стретович. Від Президента України та Уряду до підкомісії були делеговані Ф. Бурчак, С. Головатий, О. Ємець, Л. Підпалов. Верховний Суд і Вищий арбітражний суд України представляли Д. Притика та В. Стефанюк. У роботі підкомісії постійно брав участь Секретар Конституційної комісії А. Корнєєв.

Робоча підкомісія протягом трьох місяців розглядала кожну статтю, кожне формулювання, доповнила проект статтями про державні символи України, про присягу народних депутатів України (за наполегливою пропозицією І. Зайця), вилучила таку форму безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива, суттєво ускладнила умови імпічменту щодо Президента України, істотно змінила розділ про автономію у Криму, уточнила деякі положення.

Зміна процедури імпічменту щодо Президента має свою передісторію. Після засідання Конституційної комісії 23 листопада 1995 року проект Конституції перебував на вивченні у Секретаріаті Ради національної безпеки при Президентові України, де дійшли висновку: Президент не захищений. Нове формулювання щодо процедури дострокового припинення повноважень глави держави у порядку імпічменту було запропоновано Підкомісії Л. Підпаловим. Члени Підкомісії два дні безуспішно відмовлялись від цієї пропозиції, але не витримали натиску і погодились на зміни, за якими ця процедура виявлялась такою, що практично ніколи не може бути доведеною до логічного завершення.

Члени попередньої Робочої групи додатково підготували і передали Підкомісії розділ про внесення змін до Конституції та перехідні положення, які були включені до тексту проекту.

Конституційна комісія зібралась на чергове засідання 11 березня 1996 року і після напруженого обговорення представленого координатором Підкомісії В. Буткевичем проекту та неодноразових переголосувань прийняла рішення: «Розглянувши й обговоривши проект Конституції України, доопрацьований Робочою групою, створеною 24 листопада 1995 року, Конституційна комісія постановляє: Проект Конституції України схвалити та передати на розгляд у Верховну Раду України разом із зауваженнями і пропозиціями членів Конституційної комісії». Головуючий на засіданні О. Мороз при цьому утримався. Очевидно, будучи незадоволеним тим, що Робоча підкомісія не прийняла його зауваження, він прагнув завадити прийняттю рішення про схвалення проекту Конституційною комісією. У своєму виступі О. Мороз стверджував, що оскільки спеціального закону про процедуру підготовки та прийняття Конституції немає, цей проект треба сприймати як звичайний законопроект відповідно до Регламенту Верховної Ради України. Конституційна комісія не є суб'єктом права законодавчої ініціативи, тому її рішення щодо схвалення не має юридичного значення. Проект Конституції має внести будь-хто із суб'єктів права законодавчої ініціативи незважаючи на позицію Конституційної комісії. Проте за рішення про схвалення проекту проголосували 26 членів Комісії з 32 присутніх на засіданні, і головуючий повинен із цим погодитись. Але рішення залишилось тільки записом у стенограмі засідання Конституційної комісії, не відбулось його оформлення у вигляді окремого документа, який мав стати невід'ємною частиною проекту.

З метою вирішення всіх процедурних питань 18 березня 1996 року було проведене останнє засідання Конституційної Комісії, на якому зазначене рішення попереднього засідання підписали Співголови Комісії: Президент України Л. Кучма і Голова Верховної Ради України О. Мороз. Далі треба було підписати ще й супровідний лист до Верховної Ради України такого змісту:

«Комісія з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційна комісія), затверджена постановою Верховної Ради України 10 листопада 1994 року, підготувала і на своєму засіданні 11 березня 1996 року схвалила проект Конституції України.

Відповідно до пункту 1 статті 97 Конституції України, пункту 1 статті 17 Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», на підставі Положення про комісію з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційну комісію) вносимо проект Конституції України для розгляду і прийняття Верховною Радою України.

Додаток: 1. Проект Конституції України. 2. Зауваження членів Конституційної комісії до проекту Конституції».

Але О. Мороз категорично відмовився підписувати такий лист. Він наполегливо переконував присутніх, що на попередньому засіданні Конституційна комісія нібито прийняла рішення направити у парламент не проект Конституції з додатком, де містилися зауваження членів Конституційної комісії, а лише представлену у Комісію до засідання 11 березня майже 400-сторінкову книгу протоколів щоденних засідань Робочої підкомісії у вигляді порівняльної таблиці, в якій наводився постатейно текст проекту, схвалений 23 листопада 1995 року, зауваження до нього членів Конституційної комісії, різні пропозиції, які висловлювались у ході обговорення членами Підкомісії, та прийнятий ними постатейний текст проекту. До цієї товстої книги він вважав можливим додати зауваження, висловлені на пленарному засіданні Конституційної комісії 11 березня.

Усі заперечення виступаючих О. Мороз відкидав, переконати його не вдалося, тому вирішили, що підписати супровідний лист і направити проект Конституції України Верховній Раді України має Секретар Конституційної

комісії, що і було зроблено 19 березня 1996 року. Окремо до Верховної Ради були направлені матеріали Робочої підкомісії, які складалися з протоколів її засідань із зауваженнями членів Конституційної комісії до проекту Конституції України в редакції від 15 листопада 1995 року. На жаль, у Секретаріаті Верховної Ради отриманий проект Конституції не розповсюдили, а супровідний лист щодо проекту з'єднали з книгою протоколів Підкомісії і в такому вигляді поширили серед народних депутатів. Але зацікавлені народні депутати самі підготували необхідну кількість примірників проекту Конституції України і забезпечили ними всіх членів парламенту.

На пленарному засіданні Конституційної комісії були також вирішені питання щодо процедури офіційного представлення проекту Конституції Верховній Раді України і про опублікування його в пресі.

Через два дні, 20 березня 1996 року, відбулося спеціальне пленарне засідання Верховної Ради України, на яке були запрошені члени Конституційної Комісії. З невеликими доповідями про проект Конституції України виступили Президент України Л. Кучма і Голова Верховної Ради України О. Мороз як співголови Конституційної Комісії. Ця урочиста процедура засвідчила, що Комісія виконала свої завдання, і прийняття нового Основного Закону України набуло значення питання історичної відповідальності народних депутатів України.

IV. Верховна Рада України приймає нову Конституцію держави

Неофіційно, поза межами розпорядку засідань Верховної Ради та її комісій, народні депутати України включилися в роботу над проектом Конституції, який опрацьовувався у Конституційній комісії, задовго до березня 1996 року. Вони мали текст проекту, прийнятий за основу Комісією у листопаді 1995 року, підготовлений Робочою групою варіант однопалатного парламенту, зустрічалися з авторами проекту, обговорювали дискусійні проблеми і визначали свої позиції щодо гострих питань.

Але офіційно у Верховній Раді не поспішали приймати проект у роботу. Як відзначив В. Гетьман, народний депутат України першого і другого скликань, «комуністична і соціалістична фракції вирішили «розчинити» проект Конституційної комісії у так званих альтернативних проектах, «втопити» його в регламентній бюрократії і таким чином відкласти серйозну конституційну роботу до оприлюднення результатів президентських виборів у Росії.» (*В. Гетьман.* Як приймалась Конституція України. — К., 1996. — С. 14).

За таких умов представники 10 депутатських груп і фракцій (крім комуністичної та соціалістичної) на початку квітня утворили ініціативну міжфракційну узгоджувальну групу, яка послідовно розглядала внесений Конституційною комісією проект і виробляла узгоджені варіанти рішень з усіх дискусійних питань.

24 квітня 1996 року Верховна Рада України прийняла за основу проект Конституції, внесений Конституційною комісією, і після ряду невдалих квітневих спроб, 5 травня, нарешті схвалила принципову постанову про створення Тимчасової спеціальної комісії зі статусом головної «для доопрацювання проекту Конституції України, внесеного Конституційною комісією». Фактично за складом це була та ж сама ініціативна міжфракційна група з включенням представників від комуністичної фракції (соціалісти приєдналися до роботи раніше).

Пропозиції групи, а потім і Тимчасової комісії постійно обговорювались на регулярних зустрічах її членів з Президентом України, який уважно спостерігав за розвитком подій у парламенті і суспільстві. Така співпраця, юридичною підставою якої було положення Конституційного договору про необ-

хідність узгодженого між сторонами (Верховною Радою України та Президентом України) тексту Конституції, мала позитивний результат, дозволяла вирішувати спірні питання, і справа неухильно просувалась вперед.

Питання, які виносились народними депутатами на обговорення з Президентом України, як правило, перед зустріччю попередньо вивчалися відповідними працівниками президентської Адміністрації із залученням окремих членів Робочої групи з числа вчених-правників для підготовки аргументованої позиції глави держави. Наприклад, виникли певні суперечності зі статусом Кабінету Міністрів України, який у проекті Конституційної комісії був визначений як центральний колегіальний орган виконавчої влади. Таке визначення не забезпечувало певної цілісності системи виконавчої влади. При обговоренні цього питання було визнано більш точним запропоноване В. Шаповалом формулювання: «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади». Народні депутати України, вислухавши відповідну ідею від Президента, погодилися з нею, і саме такий текст був включений в остаточний варіант проекту Конституції.

Одного разу з технічних причин відповідні матеріали, в тому числі й додаткове обґрунтування доцільності двопалатного парламенту, були передані Президенту хвилин через десять після початку зустрічі. Коли всі питання були з'ясовані і Л. Кучма наприкінці почав дякувати присутнім за плідну співпрацю, один з тих, хто запізнився, поставив запитання щодо двопалатного парламенту. Президент відразу відповів: «Вже вирішили — буде однопалатний». Так було знято проблему, яка протягом усього конституційного процесу викликала найбільше дискусій.

У середині травня 1996 року проект Конституції України, доопрацьований Тимчасовою комісією, був нею затверджений і переданий для розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради.

Суттєвих змін, порівняно з проектом Конституційної комісії, зазнав розділ про парламент: знову пропонувався однопалатний законодавчий орган у складі 450 народних депутатів, за яким зберігалась назва «Верховна Рада України», зріс обсяг повноважень парламенту, посилився його контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. Багатьма доповненнями радикально змінювались стосунки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Конкретніше були викладені окремі положення розділу «Правосуддя». Зміни до інших розділів були не такими значними, деякі з останніх, дійсно, стали кращими, але чимало було і юридично не обґрунтованих, сумнівних за своєю доцільністю і суперечливих.

За оцінкою самої Тимчасової комісії, в результаті її діяльності текст, внесений Конституційною комісією, був ґрунтовно доопрацьований з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи, в результаті чого:

— структура проекту не зазнала змін;
— у новій редакції виписано 6 статей;
— додатково внесено 12 нових статей;
— суттєво змінено 29 статей;
— доповнено зміст 54 статей;
— редакційні та термінологічні правки торкнулися 34 статей.

Це дозволяло зробити висновок, що після доопрацювання Тимчасовою комісією у тексті проекту значною мірою враховані побажання народних депутатів і Конституція України має бути прийнята.

Реальність перекреслила ці райдужні надії: багаторазові спроби почати дійсно конструктивну роботу, приймати статті конституційною більшістю виявились марними і позитивних результатів практично не принесли. У депутатських колах йшлося про необхідність звернення до Президента Украї-

ни щодо видання Указу про проведення всеукраїнського референдуму з проекту Конституції. Як засвідчив В. Гетьман, на ранок 26 червня 1996 року звернення до глави держави в 9 депутатських групах підписали близько 240 народних депутатів.

З боку Президента також проводилась цілеспрямована робота саме у цьому напрямі — для прийняття Конституції України задіяти механізм всеукраїнського референдуму. Узгодивши свої наміри з Кабінетом Міністрів України, главами облдержадміністрацій, Л. Кучма, «враховуючи, що Верховна Рада України під різного роду приводами гальмує конституційний процес в Україні, протягом більш як трьох місяців не спромоглася прийняти жодного з п'ятнадцяти розділів проекту», ввечері 26 червня 1996 року підписав Указ Президента України «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України». На референдум виносився «текст проекту Конституції України, схвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 року і прийнятий за основу Верховною Радою України 24 квітня 1996 року». Референдум був призначений на 25 вересня 1996 року.

За таких складних обставин 27 червня 1996 року відкрилося історичне, доленосне для країни, безпрецедентне цілодобове засідання Верховної Ради України, якому судилося закінчитися лише вранці наступного дня прийняттям Основного Закону України. Під гаслом «рятування демократії» народні депутати погодились на спрощену і конструктивну процедуру розгляду проекту, доопрацьованого Тимчасовою комісією, утворили узгоджувальні групи для паралельної роботи з найбільш спірних питань (державна мова, державні символи, власність, автономія у Криму) і розпочали багатогодинний марафон голосування по статтях, розділах та в цілому. Останнє сталося о 9 годині 20 хвилин 28 червня 1996 року, коли головуючий запросив «проголосувати в третьому читанні в цілому проект Конституції України», і 315 голосів було подано «за».

О. Мороз проголосив: «Є Конституція! (Бурхливі оплески. Депутати встають. Звучить Гімн України.). Так записано у стенограмі засідання («П'ята сесія Верховної Ради України». — Бюлетень № 107. — Частина VIII. — С. 34). Це відбувалось уже в присутності Президента України, прибуття якого до залу засідань депутати вітали оплесками і вставанням. Л. Кучма у своєму короткому виступі назвав прийняття Конституції України історичною подією, що посяде одне з головних місць у новітній історії держави, і подякував усім «за ту велетенську працю, яка була проведена протягом усього конституційного процесу», в тому числі й депутатами «попереднього скликання, які зробили безцінний внесок у становлення України».

Першими серед тих, кого згодом відзначив глава держави за активну участь у конституційному процесі, були члени Робочої групи, які готували проект Конституції України 15 листопада 1995 року: Указом Президента України від 22 серпня 1996 року вони були нагороджені орденом «За заслуги».

Прийнята Конституція України — це принципово новий Основний Закон держави, який виражає суверенну волю Українського народу. Саме воля народу забезпечує дійсність Конституції, а не Основний Закон Союзу, як було у радянські часи.

Нова Конституція України відрізняється своєю послідовною нормативністю і деідеологізацією, вона закріплює демократичний лад саме як владу народу, а не владу класу, деяких верств суспільства, їх гегемонію; вона відкриває рівні можливості для будь-якої партії у межах закону переконувати суспільство у перевазі своїх програмних цілей і завдань, а не утверджує назавжди верховенство однієї партії.

Конституція закріплює винятково важливий принцип верховенства права в Україні: право вище за політику, вище за ідеологію, вище за доцільність, а найвищу юридичну силу має сама Конституція, норми якої повинні застосовуватися як норми прямої дії.

Праву підпорядкована і власне держава, головним конституційним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Держава відповідає за свою діяльність перед людиною, яка сама по собі, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Україна була конституйована як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, перед нею відкривався шлях розвитку разом з усіма демократичними країнами, відкривалося світле майбутнє. І не вина Конституції, що не в усьому так сталося.

Правильно помічено, що все дійсно значне і велике завжди народжується важко, з багатьма ускладненнями і потім у своєму існуванні приречене відстоювати свою істинність і зберігати чистоту. Не минула ця доля і Конституцію України.

Але вже майже десять років вона існує, і всі, хто брав участь у її створенні, можуть пишатись своєю причетністю до історії.

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗІУМИ, КОЛОКВІУМИ

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА СУДАМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ТА ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

16—19 червня 2005 року у Варшаві (Республіка Польща) відбулась українсько-польська конференція з питань конституційної юрисдикції. З української сторони у конференції брали участь Голова Конституційного Суду України М. Селівон, судді Конституційного Суду України М. Костицький, В. Пшеничний, П. Ткачук, Л. Чубар, головний спеціаліст Секретаріату Конституційного Суду України Н. Кушакова. Наводимо представлені доповіді.

П. Ткачук,
суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

Принцип верховенства права є новим явищем для України. Дійшовши до нас з європейського правового простору, з лона доктрини природного права, він дедалі активніше проникає в національне правове поле і судову практику зокрема. Однак здійснення в Україні судочинства на засадах верховенства права має об'єктивні труднощі. По-перше, цей принцип є новим для національної юридичної практики. По-друге, в українській юридичній науці немає його єдиного розуміння. Одні дослідники вважають, що під верховенством права треба розуміти панування права, пріоритетність у суспільстві, насамперед, прав людини[1], другі — що це кодекс правил, які легітимізовані суспільством і базуються на досягнутому рівні соціальної етики[2], треті вважають, що ідеальною характеристикою принципу верховенства права є верховенство розуму[3]. На думку інших, верховенство права має здійснюватись у сфері таких загальнолюдських морально-правових цінностей, як справедливість, свобода, гуманізм, а також таких формально-регулятивних цінностей права, як нормативність та рівність усіх перед законом[4].

Попри таку розбіжність у поглядах, можна вважати, що принцип верховенства права є сукупністю морально-правових цінностей, відповідно до яких мають регулюватися відносини в демократичному суспільстві, вирішуватися питання життєдіяльності людей, розглядатися справи у судах.

Якщо певна ясність у розумінні принципу верховенства права все-таки

[1] *Рабинович П.М.* Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). — Харків.: Право, 1997. — С. 12.

[2] *Заєць А.П.* Принцип верховенства права (теоретично-методологічне обґрунтування) // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1. — С. 3.

[3] *С. Шевчук.* Основи конституційної юриспруденції. — К.: Український центр правничих студій. — 2001. — С. 115.

[4] *М. Козюбра.* Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 28.

є, то ясності щодо його застосування, за умов панування традиційного для нашої системи права принципу законності, немає.

Закон «Про судоустрій України» визнав за судами загальної юрисдикції право здійснювати правосуддя на засадах верховенства права. Але Основний Закон держави, проголосивши в Україні принцип верховенства права, не послабив, а навпаки, конкретизував принцип законності, який відображений у багатьох його статтях і, зокрема у статті 19, де зазначено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і що ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Треба звернути увагу, що Конституція України (стаття 129), визначаючи основні засади судочинства, вказує лише на принцип законності. Принцип верховенства права в розділі «Правосуддя» взагалі не згадується.

Звідси постає запитання щодо застосування вказаних принципів у діяльності судів. Якщо вести мову про Конституційний Суд України, то він є судом права і принцип верховенства права має бути основоположним в його діяльності. Принцип верховенства права стаття 3 Закону «Про Конституційний Суд України» визначила основним принципом єдиного органу конституційної юрисдикції. Конституційний Суд, здійснюючи конституційний контроль чи офіційне тлумачення Конституції та законів, зобов'язаний виходити з позицій справедливості, свободи, гуманізму, доцільності тощо.

Конституційний Суд України, керуючись зазначеним принципом і втілюючи його в своїх рішеннях, покликаний поширювати його дію на весь національний правовий простір. Тому без перебільшення можна сказати, що рішення Конституційного Суду є одним з основних джерел дії принципу верховенства права в державі. В Європі переконані, що цим принципом має диригувати конституційне судочинство.

Що стосується судів загальної юрисдикції, то вони є судами норми і основоположним принципом для них має бути принцип законності, який, зокрема, передбачає верховенство закону, суворе і неухильне дотримання законів всіма суб'єктами правовідносин, однакове їх розуміння і застосування.

Хоча принцип законності діє як у правотворчій, так і в правозастосовній діяльності, для останньої, в тому числі й для судів загальної юрисдикції, він є фундаментальним, таким, що дає можливість забезпечувати права і свободи громадян, їх рівність перед законом.

І все ж, оскільки принцип верховенства права є загальним, то якою мірою і в який спосіб суди загальної юрисдикції можуть його застосовувати?

Якщо виходити з того, що правова система України має багато рис континентальної правової сім'ї і поступово зближується з нею, то принцип верховенства права тут повинен діалектично поєднуватися з принципом верховенства закону, оскільки закон є основним джерелом права. В Україні, як і в континентальній Європі, право сприймається як сукупність наперед встановлених правил поведінки, тоді як в Англії (англо-саксонська правова сім'я) правом є в основному те, до чого прийде судовий розгляд[1]. Основним джерелом права в країнах англо-саксонської правової сім'ї є норма, сформована судами та відображена в судових прецедентах. У континентальній правовій сім'ї принцип верховенства права більшою мірою реалізується в правотворчій діяльності і діяльності органів, які здійснюють тлумачення законів, а в англосаксонській правовій сім'ї — у сфері правосуддя.

[1] *Дмітрієв А.І., Шепель А.О.* Порівняльне правознавство. — К.: «Юстініан», 2003. — С. 106.

Треба погодитися з тією точкою зору, що у національній правозастосовній діяльності (в тому числі в діяльності судів загальної юрисдикції) на даному етапі суспільного розвитку реалізація принципу верховенства права може відбуватися тоді, коли в межах норм закону є можливість обрати той чи інший (найбільш справедливий) варіант рішення[1]. Крім того, принцип верховенства права судами загальної юрисдикції може реалізовуватися шляхом прямого застосування норм Конституції, рішень та правових позицій Конституційного Суду України.

Як уже зазначалося, принцип верховенства права є основоположним у діяльності Конституційного Суду України, основним завданням якого є забезпечення верховенства Конституції. Тому ми маємо говорити, що перед Конституційним Судом України стоїть двоєдине завдання — забезпечувати в державі дію принципу верховенства права і верховенство Конституції. Як же співвідносяться в діяльності Конституційного Суду ці два основоположні для нього завдання?

Конституційний Суд як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні має будувати свою діяльність таким чином, щоб найвища юридична сила Конституції виявлялася в усіх сферах суспільного життя, а її обов'язковість не піддавалася сумніву, щоб не допускалося внесення таких змін до Конституції, які зашкодили б правам і свободам людини, порушували б незалежність чи територіальну цілісність держави. Принцип верховенства Конституції означає також, що закони та інші нормативно-правові акти мають відповідати їй, а інтерпретація законів повинна здійснюватися у відповідності з буквою і духом Конституції.

У нас є всі підстави вважати Конституцію демократичної держави правовою за своєю суттю. Проте чи можемо ми стверджувати, що значною мірою стислі за змістом та узагальнені норми Конституції дають можливість суб'єктам правовідносин бачити в них як у нормах прямої дії достатньо прав для справедливого вирішення суспільних питань? Очевидно, що тут існує проблема. Вона полягає в тому, що попри правовий характер конституційних норм, виникає потреба в з'ясуванні змісту цього права, тобто в пошуку в них права. Відтак можна стверджувати, що право, безпосередньо виписане в Конституції, і право, вишукане в ній шляхом інтерпретації її положень у сукупності, може вважатися тим рівнем права, який має відображати Конституція демократичної держави.

Зрештою, ми маємо визнати, що Конституція не може всього передбачити. Тому правотворча діяльність парламенту та інших державних органів, а також інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду на засадах верховенства права мають розвивати положення Конституції. Наші німецькі колеги також вважають, що завданням Конституційного Суду в рамках верховенства права є пошук не зовсім чітко виписаного права та його реалізація[2].

Пошук права в нормах Конституції має здійснюватися не тільки на підставах їх загального характеру чи наявного змісту. Конституція є усталеним правовим актом тривалої дії, у той час як суспільні відносини розвиваються динамічно. Тлумачення норм Конституції завжди здійснюється на певному етапі суспільного розвитку і має враховувати його потреби. Крім того, треба враховувати, що інтерпретація норм Конституції дається не взагалі, а щодо окремого випадку, який спричинив звернення до Конституційного Суду. Все це відображає специфіку того чи іншого етапу суспільного розвитку.

---

[1] Конституція України: Науково-практичний коментар // В.Б. Аверьянов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Харків: Право, 2003. — С. 46.

[2] *Грасхоф Карін.* Принципи верховенства права в конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 35.

Тому інтерпретація норм Конституції в рамках верховенства права завжди потребує врахування особливостей розвитку суспільних відносин.

Існує також точка зору, що приписи Конституції, якщо вони не легітимовані суспільством, є такими, що не відповідають принципу верховенства права[1]. При цьому її автор посилається на ситуацію, яка виникла в результаті Всеукраїнського референдуму в 2000 році, коли громадяни висловились щодо внесення змін до Конституції (з питань недоторканності народних депутатів, їх кількості, структури парламенту, підстав припинення його повноважень), але ці зміни не були внесені до Основного Закону. Чи можна вважати приписи Конституції неправовими, якщо вони не зазнали змін у результаті цього референдуму, — питання спірне. Але для нас важливим є те, що підстави для пошуку права в приписах Конституції можуть бути різними.

Застосування принципу верховенства права при офіційному тлумаченні положень Конституції породжує проблему меж її тлумачення. Ми виходимо з того, що Конституція має бути «живим», постійно діючим правовим організмом і розвиватися відповідно до суспільних потреб. Крім того, процес розвитку Конституції повинен випереджати розвиток законодавства, інакше Основний Закон стане консервативним нормативним актом і стримуватиме розвиток правовідносин у суспільстві.

На практиці процес розвитку Конституції шляхом офіційного тлумачення її норм є дуже непростим. Конституційний Суд не завжди наважується розкривати смисловий зміст її положень відповідно до потреб суспільного розвитку. З огляду на молодість української Конституції — це логічно. Проте, в принципі, такий підхід до тлумачення Конституції не є виправданим, адже він стоїть на заваді розвитку положень Основного Закону України і, по суті, «консервує» їх. Характерно, що законодавець, надавши Конституційному Суду України право здійснювати свою діяльність на засадах верховенства права, цим самим дав орієнтири для розвитку єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні і положень Основного Закону. Тому Конституційний Суд має бути налаштований на такий розвиток і, що важливо, — відчувати суспільну потребу в цьому. Отже, можна стверджувати, що принцип верховенства права є одним з основних правових механізмів забезпечення Конституційним Судом України верховенства Основного Закону України.

Тлумачення Конституції має відбуватися в межах ідей, закладених у її приписах, але не виходити за них. Конституційний Суд шляхом інтерпретації може розвивати те чи інше положення Основного Закону до тих меж, поки є можливість вирішити спір чи питання, які містяться в конституційному поданні чи зверненні. Тлумачення положень Конституції за такою формулою дає можливість Конституційному Суду забезпечувати їх розуміння в зазначених межах і відповідно до потреб того чи іншого етапу суспільного розвитку, які, власне, відображаються в конституційних поданнях чи зверненнях.

Цікавим з точки зору застосування принципу верховенства права при тлумаченні Конституції і законів України є Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року щодо незалежності суддів. Частина друга статті 13 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року містила положення, згідно з яким судді не могли бути притягнуті до кримінальної відповідальності і взяті під варту без згоди Верховної Ради України.

Після прийняття у 1996 році Конституції України, у 1999 році, була прийнята нова редакція частини другої статті 13 Закону, в якій зазначалося, що

[1] *В. Гайворонський.* Конституційний принцип верховенства права // Право України. — 2003. — № 5. — С. 27.

суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

Тобто нова редакція цієї статті звузила гарантії недоторканності судді: суддя без перешкод міг бути притягнутий до кримінальної відповідальності, лише його затримання чи арешт до обвинувального вироку суду могло бути здійснено за згодою Верховної Ради України.

І хоча нова редакція частини другої статті 13 Закону дослівно відтворила положення щодо недоторканності судді, яке міститься у статті 126 Конституції, Конституційний Суд України зазначив, що відбулося звуження обсягу недоторканності суддів при внесенні змін до Закону. Суд вказав на недопустимість зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів у разі прийняття нових законів чи внесення змін до чинних. Такий висновок він зробив на підставі дії принципу верховенства права, зазначивши, що зниження гарантій недоторканності суддів може негативно відбитися на забезпеченні права громадян на судовий захист.

У цьому випадку шляхом тлумачення положень закону на підставі принципу верховенства права Конституційний Суд України розширив межі розуміння положення статті 126 Конституції України щодо недоторканності суддів.

У рамках реалізації принципу верховенства права в конституційному судочинстві недостатньо з'ясованими залишаються питання застосування Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини та рішень Європейського Суду з прав людини. Останнім часом все наполегливіше ставиться питання про те, що верховенство права передбачає пріоритет загальновизнаних принципів і норм міжнародного права щодо національного законодавства. Європейський Суд з прав людини орієнтує національні конституційні суди на прецедентне законодавство Страсбурга.

Україна інкорпорувала Європейську Конвенцію у своє законодавство, тим самим визнавши його частиною, джерелом чинного права. В ієрархії чинного законодавства місце Конвенції, її юридична сила визначені рангом того акта, яким надана згода на її обов'язковість, тобто законом. Таким чином, Конвенція на території України має силу закону. Водночас, прагнучи до гармонізації положень міжнародних договорів і положень чинного законодавства, Україна застосовує правило, відповідно до якого, якщо в міжнародному договорі, що набрав чинності на території України, встановлені інші правила, ніж передбачені у відповідному акті, застосовуються правила міжнародного договору.

Запровадження цього правила в цілому не надає Конвенції пріоритету щодо законодавства України. Це правило існує для того, щоб усувати суперечність або конфліктність положень міжнародного договору з положеннями чинного законодавства. У разі виникнення правової колізії вона вирішується шляхом застосування правил міжнародного договору. Тобто на національному рівні можна вести мову тільки про локальну пріоритетність положень Конвенції щодо положень чинного законодавства і тільки у випадку наявності колізії. Тому існує точка зору, що таке співвідношення Конвенції і чинних національних законів на практиці не привело до прямого застосування в національному судочинстві, в тому числі конституційному, стандартів, гарантованих Конвенцією та вироблених практикою Страсбурзького Суду. Проте ці стандарти стали важливим джерелом інтерпретації положень національного законодавства[1].

[1] *П. Мартиненко.* Місце і роль Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року в конституційно-правовому механізмі України. // Актуальні проблеми конституційної юрисдикції: сучасність і перспективи розвитку. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 127.

Конституційний Суд України, застосовуючи Конвенцію, виходить з того, що Конституція України має пріоритет щодо чинних для нашої держави міжнародних договорів, як це зазначено в частині другій статті 9 Конституції України: «Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». Це положення, на наш погляд, не можна розуміти інакше як недопустимість невідповідності чинній редакції Конституції України міжнародних договорів, які укладаються Україною.

Конституційний Суд України в своїй діяльності прагне максимально враховувати положення Конвенції, гармонійно поєднувати її із законодавством України. Прикладом може бути Рішення Конституційного Суду від 2 листопада 2004 року щодо призначення судом більш м'якого покарання. Цим Рішенням визнана неконституційною частина перша статті 69 Кримінального кодексу України з тих підстав, що вона не містить положення про призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом. Через відсутність у Конституції приписів, які регулювали б це питання, Суд виходив із засад верховенства права, зокрема принципу справедливості, при застосуванні кримінального покарання і посилався конкретно на статтю 6 Конвенції. Тобто тут Суд сказав: неконституційним є закон, який не відповідає принципу верховенства права (справедливості) і не узгоджується з Конвенцією.

Водночас виникає запитання: а чи можуть мати місце розбіжності в розумінні положень Конвенції і, відповідно, розбіжності в рішеннях Конституційного Суду України і Страсбурзького Суду, і які наслідки вони матимуть? Розглянемо дві ситуації.

У червні 2003 року Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає Конституції, Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». Цей Закон без зазначення конкретних термінів відстрочив погашення боргів за рахунок майна підприємствами, де держава має 25 відсотків у статутному фонді. У квітні 2005 року Страсбурзький Суд, посилаючись на Конвенцію, прийняв рішення у справі «Сокур проти України», яким зобов'язав Україну відшкодувати громадянину Сокуру моральну шкоду, що була заподіяна заявникові трирічною затримкою виплати йому заборгованості по заробітній платі. Причиною затримки було визнано банкрутство підприємства та введений зазначеним Законом мораторій. Страсбурзький Суд не оцінював Рішення Конституційного Суду України з цього питання, натомість він визнав, що вказаний Закон призупинив виконання виконавчих листів.

Відшкодування моральної шкоди громадянину Сокуру Страсбурзьким Судом, по суті, ставить питання про правомірність Закону стосовно введення мораторію. У зв'язку з цим Рішення Конституційного Суду України щодо конституційності вказаного положення Закону може стати формальним.

В іншому випадку Конституційний Суд України і Страсбурзький Суд, діючи в рамках верховенства права, дійшли протилежних висновків. Конституційний Суд України в Рішенні від 10 жовтня 2001 року (справа про заощадження громадян) зазначив, що держава незважаючи на стрімку інфляцію, що мала місце в Україні, зобов'язана зберегти реальну вартість заощаджень громадян, а також не допускати нерівності вкладників за ознаками віку та з інших підстав щодо строків повернення їм відновлених та проіндексованих вкладів. При цьому Конституційний Суд України визнав деякі положення відповідного закону неконституційними.

Страсбурзький Суд з приводу компенсації цих заощаджень в Ухвалі від 2 липня 2002 року у справі «Гайдук та інші проти України» зазначив, що стаття 1 Першого Протоколу не покладає на держави загального обов'язку

зберігати купівельну вартість сум, депонованих на банківських рахунках шляхом їх систематичної індексації. Щодо доступності до вже проіндексованих вкладів, то суд зазначив, що вона залежить від стану наповнення державної казни і може бути обмежена. Таким чином, на засадах верховенства права Конституційний Суд України і Страсбурзький Суд у даному випадку дійшли протилежних висновків. Але, оскільки зазначені висновки містяться в Ухвалі Страсбурзького Суду щодо неприйнятності скарги Гайдука та інших, то тут немає санкцій чи будь-яких вимог до України. Тому Парламент і Уряд, виходячи з національних інтересів, продовжують здійснювати політику щодо повернення заощаджень громадянам, а відповідне Рішення Конституційного Суду України залишається в силі. Якщо ж висновок Страсбурзького Суду мав би форму не відмовної ухвали, а рішення, Україна змушена була б його виконувати.

Отже, можна дійти висновку, що рішення Страсбурзького Суду, які випливають з інтерпретації Конвенції та приймаються на її підставі, маючи силу прецеденту і обов'язковість для України, набувають пріоритет щодо національного законодавства. Відбувається проникнення в нашу правову систему судових прецедентів, характерних для англосаксонської правової сім'ї. Взагалі можна стверджувати, що практика Страсбурзького Суду активізувала зближення двох правових систем (континентальної та англосаксонської) на терені Європи. Таким чином, рішення Страсбурзького Суду і Конституційного Суду України, які є судами права і діяльність яких базується на принципах верховенства права, можуть спричинити визнання в Україні судового та інтерпретаційного прецеденту джерелом права.

Окрім того, варто зазначити, що одна з теорій походження права, а саме історична, виходить з того, що право є об'єктивним історичним явищем, обумовленим етнокультурними факторами, народним духом, який проявляється у звичаях. Прихильники цієї теорії стверджують, що право не має універсального характеру[1].

Ми також не можемо заперечувати, що в нашому законодавстві закріплені національні звичаї та уявлення про соціальні цінності, в той час як у положеннях Конвенції і рішеннях Страсбурзького Суду містяться синтезовані уявлення про ці цінності. Але в реалізації принципу верховенства права на терені країн-учасниць Конвенції вплив правових міжнародних стандартів на національні морально-правові цінності стає все відчутнішим. Схоже, що принцип верховенства права набуває характеру універсального для світового співтовариства.

На сесії Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2004 року Генеральний секретар ООН Кофі Аннан заявив, що верховенство права є ключем до вирішення гострих проблем сучасного світу. Він підкреслив, що кожна нація, яка проголосила верховенство права, має поважати його і за кордоном. І кожна нація, яка домагається дотримання верховенства права за кордоном, повинна сама його дотримуватися.

Разом з тим у цій високоповажній міжнародній організації розуміють, що верховенство права має національні витоки і особливості. Але, оскільки не виключені випадки, коли сильні світу цього маніпулюють національними законами для збереження влади і накопичення багатства, то краще було б на засадах верховенства права нинішню міжнародну договірну базу перетворити на міжнародний кодекс законів, який став би ефективною правовою системою захисту.

Але у народів світу різне розуміння справедливості, яка є основним елементом принципу верховенства права. Відомий італійський мислитель і тео-

[1] Загальна теорія держави і права : Підручник / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. — Харків: Право, 2002. — С. 165.

лог Тома Аквінський високо цінував роль справедливості в суспільному житті, Право він оцінював як «дію справедливості у божественному порядку людського існування». І як не парадоксально, він вважав несправедливим панування народу в умовах демократії, оскільки численна маса людей придушує багатих і ця маса, тобто народ, стає колективним тираном[1].

Тому, коли вести мову про єдиний загальносвітовий кодекс законів щодо захисту прав і свобод людини на засадах верховенства права, то треба мати на увазі, насамперед, захист людей від таких явищ, як тероризм, захват заручників, корупція, різні форми насилля тощо, які однаково не сприймаються всіма націями.

Безумовно, в умовах демократії принцип верховенства права є благом для людства, але, будучи універсальним принципом, він не є якимось набором правових шаблонів у досягненні народами чи націями добра і справедливості. Навпаки, це такий унікальний механізм, який дає можливість гнучко застосовувати право в різних ситуаціях, щоб забезпечити справедливість. Він є мистецтвом можливого в досягненні справедливості у кожному конкретному випадку. Адже справедливість у праві набуває конкретного змісту і досягається в конкретній ситуації, в конкретному часі і в конкретному соціально-економічному, етнічному, правовому чи іншому середовищі.

Крім того, треба враховувати, що справедливість, добро, гуманізм як складові верховенства права є моральними категоріями, елементами суспільної свідомості. На відміну від норм права, норми моралі силою держави не забезпечуються. Вони забезпечуються силою звичок, велінь, оцінок та переконань людей. Оскільки справедливість, добро, гуманізм та інші норми моралі є оціночними, то уявлення про них завжди залежить від рівня культури, освіченості людей, рівня їх достатку та багатьох інших факторів.

Тому можна зрозуміти, як важко Страсбурзькому Суду в певних випадках виробити такий справедливий стандарт, який відповідав би уявленням та інтересам усіх європейських націй. Треба також зрозуміти держав-учасниць Європейської Конвенції з прав людини, національні, моральні, правові особливості яких не дають можливості сприйняти той чи інший страсбурзький стандарт. Федеральний Конституційний Суд Німеччини прямо вказав, що судді повинні дотримуватися усталених суспільних уявлень про справедливість (Рішення № 9, 338—349; 34, 269—287)[2].

Ймовірно, що через європраво ми прийдемо до високоорганізованої Європи. Але, попри позитивні фактори цього процесу, самобутність, національна ідентичність народів Європи повинні зберігатися. Тому, діючи на засадах верховенства права, як Конституційний Суд України, так і Страсбурзький Суд мають у своїх рішеннях гармонійно поєднувати національні і загальнолюдські морально-правові цінності.

---

[1] Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Українська енциклопедія, 1998. — С. 98.

[2] *Грасхоф Карін.* Принципи верховенства права в конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України. — 2000 р. — № 4. — С. 35.

ГАРАНТІЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ

М. Костицький,
суддя Конституційного Суду України,
професор, доктор юридичних наук,

Н. Кушакова,
головний спеціаліст Секретаріату Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

1. Під категорію посадових осіб в Україні підпадають керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Правовий статус посадових осіб визначається Законом «Про державну службу» (1993 рік), «Про Президента Української РСР» (1991 рік), «Про статус суддів» та іншими нормативно-правовими актами. Окрему групу серед посадових осіб становлять представники органів законодавчої, виконавчої і судової влади. Ці особи наділені правом у межах наданих їм повноважень приймати рішення, обов'язкові до виконання фізичними та юридичними особами, в тому числі їм не підпорядкованими. Закон України «Про боротьбу із корупцією» (1995 рік) поділяє осіб, уповноважених виконувати державні функції, на дві групи: 1) державні службовці; 2) народні депутати України, депутати Верховної Ради АР Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні й міські голови та голови обласних і районних рад. У Кримінальному кодексі України (2001 рік) термін «посадова особа», що вживався у попередньому Кримінальному кодексі, замінений терміном «службова особа». Нас цікавлять, насамперед, вищі посадові особи держави, такі, наприклад, як Президент, міністри та їх заступники, представники силових відомств, депутати Верховної Ради та депутати місцевого рівня, судді, прокурори.

2. Види і форми відповідальності для цих категорій посадових осіб на сьогодні визначено в ряді нормативно-правових актів, зокрема Кримінальному, Адміністративному, Цивільному кодексах України тощо.

Згідно з чинним законодавством України посадові особи несуть конституційну, кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну відповідальність. У свою чергу, формами відповідальності можуть бути імпічмент, відзив з посади, звільнення з роботи, штраф, позбавлення волі та інше, залежно від посади і ступеня тяжкості делікту. Вважаємо, що стосовно вищих посадових осіб була б доречною така класифікація відповідальності: моральна, матеріальна та кримінальна. На перший погляд, видається, що найбільш тяжким видом відповідальності є кримінальна, але це поверхове бачення. Ми маємо прикрий досвід, коли високі посадовці відкупаються від кримінальної відповідальності завдяки своїм фінансовим можливостям або взагалі не притягуються до кримінальної відповідальності, хоча для цього є всі підстави, або мають різного роду імунітет (як-то: депутати ВРУ, Прем'єр-міністр чи Президент). Матеріальна відповідальність теж не є серйозною перепоною для посадових злочинців, адже вони, як правило, на момент настання такої відповідальності вже мають достатній капітал для відшкодування певних матеріальних збитків. На наш погляд, єдиним дієвим

видом відповідальності є моральна, але вона передбачає відповідний рівень свідомості посадовця, настільки високий, щоб він зміг відчути весь тягар такої відповідальності.

На сьогодні, очевидно, складається ситуація, коли жоден вид відповідальності не є ефективним настільки, щоб зменшити кількість посадових злочинів чи дій, які передбачають певний вид відповідальності посадових осіб. Причина криється у психології та менталітеті наших чиновників, головними чинниками для яких є страх втратити посаду, відповідний матеріальний статус чи навіть волю. Це буде певною грою слів, але можна сформулювати проблему так: чим вищою є моральна відповідальність посадовців у цілому, тим міцніші гарантії їх посадової відповідальності.

Наведемо приклад. Умисна несвоєчасна сплата податків, зборів, інших обов'язкових платежів з метою використання для власних цілей коштів, що мали бути перераховані до бюджетів чи державних цільових фондів, має кваліфікуватися, за наявності передбачених законом підстав, як зловживання посадовим становищем за відповідною частиною статті 364 КК. Як зловживання посадовим становищем за зазначеною статтею повинне кваліфікуватися й умисне неутримання чи неперерахування посадовою особою до бюджету сум прибуткового податку з громадян, яким виплачувалися доходи, оскільки платником даного податку є та особа, з доходів якої його не утримано чи не перераховано. За наявності зговору посадової особи з платником податку такі її дії мають кваліфікуватись як співучасть в ухиленні від сплати податку. Цей список злочинів можна подовжити (статті 365—370 тощо). У цілому згадані та інші типові для посадовців злочини свідчать про те, що люди, які їх вчинили, мають невисокий рівень свідомості і можливими чинниками впливу на них можуть бути переважно страх та матеріальна зацікавленість.

3. Які ж гарантії відповідальності посадових осіб у наш час, за наших українських реалій, є ефективними, дієвими, на чому вони можуть будуватися теоретично і на чому ґрунтуватися фактично?

Питання дуже складне, скоріше ідеологічне та психологічне, ніж правове, економічне чи політичне. Скільки не підвищуй судді зарплату, він все одно братиме хабарі, якщо саме так уявляє сенс обіймання своєї посади. Скільки повноважень не дай уряду, чи президенту, чи парламенту, чи, навпаки, скільки ці повноваження не обмежуй, якщо вони сприймають свої посади як засіб наживи та реалізації своїх владних амбіцій, це не буде дієвими гарантіями їх відповідальності. Скільки не вигадуй законів, де б такі гарантії визначалися, коли справа дійде до їх реалізації, виявиться, що ці ж самі посадовці чи їх владні соратники і реалізовують зазначені гарантії. У результаті маємо тільки гарантію повної чи часткової безвідповідальності, а не навпаки.

Отже, виникає запитання, чи існують взагалі такі гарантії — маються на увазі не ті, що записані в законі і не реалізуються, а справжні, фактичні гарантії відповідальності посадових осіб?

Для початку зазначимо, які в принципі гарантії відповідальності посадових осіб можуть бути. По-перше, такі, що розробляються на науково-теоретичному чи ідеологічному рівні, по-друге — законодавчі гарантії. Далі йдуть процесуальні, адміністративні, організаційні, етичні (психологічні) та інші гарантії, які іноді можуть спрацьовувати, але загальну картину всебічної безвідповідальності посадових осіб та слабкого механізму реалізації цих гарантій не змінюють.

4. Все ж таки можна стверджувати, що на сьогодні як в українському, так і в усіх інших суспільствах існують певні гарантії відповідальності посадових осіб і базуються вони не на досконалості законодавства чи високих соціально-економічних показниках (гарантії у вигляді пільг, наприклад), і не на формальних політичних гаслах, як то демократизація суспільства, поділ влади, розподіл повноважень між посадовими особами тощо, а переважно на одному дієвому факторі — конкуренції політичних і фінансових сил,

владних і «коловладних» структур. Скажемо відверто, жодна влада не стане реально притягувати до відповідальності своїх же представників, тобто вищезгаданих посадових осіб, які, як правило, є провладними. Отже, перший реальний фактор, який спрацьовує як певна гарантія відповідальності посадових осіб, — це зміна влади. Ми можемо спостерігати сьогодні в Україні, як нова влада притягує до відповідальності деяких посадових осіб — прибічників попередньої влади (це переважно кримінальна, адміністративна, організаційна та моральна відповідальність, остання — за рахунок психологічного тиску).

На другому місці виступає вже згадана конкуренція політичних і фінансових сил як така, і треба зауважити, що цей фактор є перманентним. Адже сучасне уявлення про необхідність державного устрою для суспільства передбачає одвічну конкуренцію, тобто боротьбу за державну владу. Таким чином, кожна конкуруюча сторона весь час намагається дискредитувати, спаплюжити суперника, викриває дійсні чи уявні злочини переважно представників державних структур. У цьому аспекті можна виділити дві інституції, які реально можуть гарантувати відповідальність будь-яких посадових осіб відносно незалежно від політичної ситуації.

В Україні сьогодні такими структурами виступають, як не дивно, мас-медіа та Конституційний Суд, специфіка яких полягає в тому, що вони об'єднують представників різних політичних сил, ідеологічних напрямів, економічно та соціально менше, ніж інші інституції, залежать від чинної влади. Засоби масової інформації, очевидно, не є і ніколи не будуть незалежними — вони повністю залежать від тих, хто їх фінансує, тобто певних політичних партій чи представників певних ідеологій. Намагаючись потопити супротивника, мас-медіа весь час поширюють так званий чорний PR переважно щодо високих посадовців чи депутатів конкуруючої партії. Викриваючи таким чином цих посадовців, виносячи на загальний осуд негативну інформацію про посадові злочини, мас-медіа забезпечують певною мірою розкриття деяких з них та наступну відповідальність (може й неадекватну) за ці злочини.

Аналогічна ситуація існує і з Конституційним Судом, на відміну від судів загальної юрисдикції. Останні аж ніяк не можуть гарантувати відповідальність посадових осіб, оскільки судді цих судів практично завжди залежні від чинної влади, від найвищих державних посадовців, тому, як правило, і не стануть виносити вирок «своїм» же представникам влади. Існуюча державна система побудована таким чином, що «хто при владі — завжди правий», і суди є реальною основою будь-якої держави для підтримання існуючого порядку і відповідно — існуючої влади.

Інша річ — конституційні суди. Судді конституційного суду обираються різними гілками влади, і високою є ймовірність, що склад суду відображає різні політичні сили чи ідеологічні напрями в суспільстві. Отже, коли йдеться про гарантії відповідальності вищих посадових осіб, наприклад імпічмент президента, конституційний суд, у принципі, може виступити таким гарантом внаслідок конкуренції поглядів на це суддів. Адже суддів КСУ тільки частково призначає Президент (на відміну від суддів загальних судів), і тому вони, як правило, не одностайні при вирішенні питань щодо відповідальності посадових осіб.

Цю думку підтверджує практика як нашого Конституційного Суду, так і багатьох інших конституційних судів (згадаймо недавній імпічмент президента Литви і роль Конституційного Суду Литви у вирішенні цієї справи). Виходячи з викладеного вважаємо за необхідне ще раз підкреслити важливість розвитку конституційної юрисдикції як особливої форми судочинства — судочинства, яке спирається насамперед не на верховенство закону, а на верховенство права, що і сьогодні є головним гарантом відповідальності найвищих посадових осіб держави.

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

СПРОБИ ОБГРУНТУВАННЯ ЗАСАД ЗАХИСТУ РАДЯНСЬКИХ КОНСТИТУЦІЙ 20—30-х РОКІВ В ОФІЦІЙНИХ КОЛАХ СРСР ТА УРСР

О. Мироненко,
доктор філософських наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
лауреат Державної премії України у галузі науки і техніки

Наступним за силою впливу на систему «нового права», яка формувалась у цей період, у тому числі і в УСРР чи УРСР, були, природно, рішення IX—XIII з'їздів РКП(б), XIV—XVIII з'їздів ВКП(б), пленумів ЦК РКП(б) та ЦК ВКП(б), першого—восьмого з'їздів Рад СРСР, 24-х сесій ЦВК СРСР усіх семи скликань, 10-ти сесій Верховної Ради СРСР першого скликання, численні постанови та розпорядження Президії ЦВК СРСР, Президії Верховної Ради СРСР, РНК СРСР та інших центральних органів Союзу. Акти КП(б)У, Всеукраїнських з'їздів Рад, ВУЦВК, його Президії, РНК, інших державних органів УСРР чи УРСР у процесі становлення та еволюції «нового права» загалом та доктрини конституційної юстиції зокрема певну роль відігравали, але вони мали цілком підпорядковане значення.

У період, що досліджується, серед витоків радянського права, у тому числі і в Україні, все більшої вагомості набували праці, доповіді та інші виступи чи вказівки Й. Сталіна (1879—1953). Безпосередньо з Україною його пов'язувало те, що з жовтня 1918 року до березня 1919 року майбутній генеральний секретар ЦК РКП(б) і ЦК ВКП (б) був членом ЦК КП(б)У та його Закордонного бюро як представник ЦК РКП(б) для зв'язків з більшовицькою УНР, а в лютому—березні 1920 року — головою Військової ради Українського трудового фронту. Як народний комісар державного контролю (1919—1920), народний комісар РСІ РСФРР (1920—1922) Й. Сталін став одним з головних організаторів радянської моделі конституційного контролю.

Як уже зазначалося, він відіграв значну роль у радянському державному будівництві, розробці текстів Конституції РСФРР 1918, Конституції СРСР 1924, Конституції СРСР 1936 років, створенні СРСР як союзної держави тощо. Відзначимо, що саме Й. Сталін став ініціатором і натхненником політики українізації, яка поширювалась не лише на Україну, а й на Кубань та Казахстан і вперше започаткувала добу реального національного відродження, забезпечив (разом з М. Хрущовим) об'єднання етнічних українських територій у складі Української РСР, тобто у нинішніх кордонах незалежної держави Україна, за що В. Винниченко часто називав його «Йосипом Калитою» чи «українським Іваном Калитою».

З особистістю Й. Сталіна пов'язане й те, що протягом майже 40 років (фактично до кінця 50-х) уся радянська (природно, й українська) юридична наука і практика державного будівництва та правозастосування, у тому числі і модель радянської конституційної юстиції, розвивались винятково у межах «сталінського вчення про державу і право», тобто у жорстких рамках сформульованих ним, як правило, у вигляді директивно-категоричних схем і дефініцій, обов'язкових для сприйняття і неухильного виконання. Такі політико-правові погляди-директиви викладені, головним чином, у роботах «Анархізм чи соціалізм?» (1906), «Марксизм і національне питання» (1912—1913), «Три роки пролетарської диктатури» (1920), «Організація Російської федеративної республіки» (1921), «Про основи ленінізму» (1924), «Троцькізм чи ленінізм?» (1924), «Жовтнева революція і тактика російських комуністів» (1925), «До питань ленінізму» (1926), «Бесіда з іноземними робітничими делегаціями» (1927), «Про деякі питання більшовизму» (1931), «Про проект Конституції Союзу РСР» (1936), «Про недоліки партійної роботи та заходи по ліквідації троцькістських та інших дворушників» (1937), «Короткому курсі історії ВКП(б)» (1938), а також в інших працях, численних промовах, доповідях, звітах, виступах на партійних з'їздах та інших масових зібраннях[1]. У 1939 році Й. Сталіна було обрано Почесним членом Академії наук СРСР.

Спираючись на власні стрижневі тези про те, що «ленінізм є теорія і практика пролетарської революції взагалі, теорія і практика диктатури пролетаріату в особливості», що «основним питанням ленінізму, його відправним пунктом, його фундаментом є питання про диктатуру пролетаріату», тобто штучно спрощуючи і звужуючи це вчення, Й. Сталін і надалі досить довільно підходив до тлумачення та інтерпретації формул, вирваних з того чи іншого контексту та історичних реалій, з якими були пов'язані окремі висловлювання класиків марксизму-ленінізму, залишаючись зовні його неухильним і ортодоксальним оборонцем. Саме диктатура пролетаріату, на його погляд, була альфою й омегою, наріжним каменем усього вчення марксизму про державу і право. У розумінні Й. Сталіна диктатура пролетаріату — це жорстка тоталітарна влада, головним змістом якої є примус, придушення, насилля, тобто жодним законом не обмежена, повне панування робітничого класу над буржуазією. Диктатура пролетаріату водночас виступає у нього і як «спеціальний орган», організаційна основа соціалістичної революції, побудови пролетарської держави і охоплює за часом величезну епоху — аж до перемоги «повного комунізму». Все це ставало теоретичним стрижнем радянської моделі конституційного контролю.

За допомогою диктатури пролетаріату держава перетворюється на машину «для придушення опору своїх класових супротивників», тримає останніх «у вуздечці» (внутрішня функція держави), розширює межі свого панування (зовнішня функція). Й. Сталін рішуче відкидає буржуазний парламентаризм, принцип поділу влади, визнає необхідність залучення широких мас винятково з числа трудящих до управління державою на основі її єдності, тобто злиття законодавчої, виконавчої і судової влади в єдиному верховному органі. Саме це й становило стрижень і радянської системи конституційної юстиції, і пролетарської демократії, що приходила на заміну демократії буржуазній, яку Й. Сталін розумів не інакше як «дрібнобуржуазну стихію». Індивід для нього — це «гвинтик» велетенської державної машини, а потреби й інтереси окремої особи повністю повинні підпорядковуватися загальним потребам й інтересам «маси», в ім'я визволення якої необхідно приносити у

[1] Див.: *Сталин И.В.* Сочинения. — Т. 1—13. — М., 1949—1951. На межі тисячоліть у Москві вийшли друком 14-й — 16-й томи творів Й. Сталіна. Щодо розглядуваного періоду, привертають до себе увагу видані у 1936 році у Києві сталінські «Статьи и речи об Украине».

жертву будь-які індивідуальні права і свободи окремої людини. Але державна машина диктатури пролетаріату (система Рад), як і недержавні організації (кооперативні, профспілкові, комсомольські тощо) мала керуватись і спрямовуватись авангардом суспільства — жорстко дисциплінованого більшовицькою партією, яку Й. Сталін іменує слідом за М.Бухаріним «орденом меченосців» або «бойовим штабом», «ядром влади», розуміючи партійну структуру у військово-казарменному її варіанті.

Уперше в історії радянського конституціоналізму і світової конституційної юстиції сталінська доктрина ролі партії як керівного ядра всіх державних і громадських організацій була закріплена у статті 126 Конституції СРСР 1936 року. Але ще до цього партія, як уже йшлося, стала фактично наддержавною структурою і найвищим органом у системі конституційного контролю. Досить виразною є й формула Й. Сталіна про відмирання держави у комуністичному суспільстві «через зміцнення її каральних органів». Офіційно сталінська концепція праворозуміння була узагальнена Нарадою з питань науки радянської держави і права у липні 1938 року, про яку йтиметься далі. Базувалась вона на ортодоксальних доктринах юридичного позитивізму (хоч він зовні піддавався різкій критиці), що очевидно з деяких формул, які надовго перетворились на «генеральну лінію» радянської юриспруденції. Повністю ототожнювались поняття «право» і «закон», єдиним джерелом права визнавалась санкціонована державною владою «воля пануючого класу», єдиним засобом забезпечення правореалізації — «примусова сила держави». Відкинувши фразеологічні прикриття фактичного радянського нормативізму, можна зробити загальний висновок: Й. Сталін і його соратники розуміли право винятково як накази тоталітарного державного режиму, що й позначилось на еволюції радянської доктрини конституційного контролю.

Суто прагматичне ставлення Й. Сталіна до права стало однією з головних причин ревізування ним юридичного вчення В. Леніна, висновків про загострення класової боротьби на етапі просування до соціалізму, тлумачення федералізму тільки як тимчасової форми радянської держави, перехідного етапу до «соціалістичного унітаризму», наполягання на необхідності повного «поховання двопалатної системи парламентаризму», популяризації НК і ДПУ як «найбільшої погрози буржуазії, невсипущого стражу революції, оголеного меча пролетаріату», різкої критики паризьких комунарів «за надмірну м'якість до версальців», відкритих зізнань, що в СРСР немає і не буде свободи слова і друку для опозиції, зокрема для меншовиків і есерів, тощо.

Спираючись на таку політико-правову платформу у державному будівництві, Й. Сталін з самого початку допускав чимало помилок і грубих прорахунків, що не могло не вплинути на радянську систему охорони Конституції. Ще до Жовтневої революції він категорично відкидав будь-які програми культурно-національної автономії, згодом прагнув провести свою лінію «автономізації», тобто включення всіх радянських республік до складу РСФРР на досить обмежених автономних правах, невиправдано швидко згорнув нову економічну політику тощо. Зосереджуючи у своїх руках найбільшу владу, Й. Сталін так і не зміг мудро, обережно і виважено нею користуватися. Цьому сприяли як негативні якості його особистого характеру (грубість, безкомпромісність до інших думок і товаришів по партії, капризність, надмірне себелюбство, схильність до явної переоцінки своїх заслуг, увірування у власну непогрішимість тощо), так і формування оточення винятково з підлабузників. Демократичні, колективні принципи керівництва державою взагалі і конституційного контролю зокрема дедалі відвертіше ігнорувались, а на перший план висувався культ особи самого Й. Сталіна, відверта ставка на право сили, а не силу права.

Як результат уже з 30-х років у СРСР почали складатись авторитарний режим і груба командно-адміністративна система влади, у тому числі й контрольної. Силові утиски в суспільстві призвели до масових репресій, у ході здійснення яких загинули сотні тисяч невинних громадян. Під найсуворішим особистим контролем генерального секретаря ЦК РКП(б) перебували всі високі посадові особи держави. Ретельний нагляд за кожним сказаним ними словом, не кажучи вже про вчинки і видані акти, здійснювала створена у 1925 році особиста «стратегічна розвідка і контррозвідка» Й. Сталіна, про існування якої (а мережа її осягала всі закутки СРСР) «не знали» ні Конституція 1924 року, ні жоден інший нормативний або індивідуальний акт. Але цим запроваджений механізм «конституційного контролю», звичайно, не вичерпувався. Керуючись сталінськими вказівками, тотальний державний контроль для запобігання «буржуазному переродженню» охоплював чи не кожного громадянина СРСР, що, поряд з викоріненням недисциплінованості, безладдя, бюрократизму, хабарництва тощо, призвело до масових зловживань щодо невинних.

Серйозні прорахунки допустив Й. Сталін як фактичний одноособовий керівник держави в оцінці строків можливого нападу Німеччини на СРСР, що теж призвело до надмірних, часто зовсім невиправданих людських жертв і величезних матеріальних втрат у перші місяці Великої Вітчизняної війни. Згодом грубо були порушені Й. Сталіним загальновизнані принципи права народів при вчиненні акцій переселення поволзьких німців, кримських татар, чеченців, інгушів, калмиків, переслідуваннях «безрідних космополітів» тощо. Низка економічних прорахунків Й. Сталіна багато в чому стала причиною нищівного голоду 1933 року в ряді регіонів СРСР, у тому числі і в Україні, жертвами якого стали сотні тисяч, у першу чергу, селян. Не тільки радянські конституції, а й наука, духовність, культура, церква теж опинились у жорстких лещатах монопартійної диктатури. Широко розпропаговані й закріплені у конституціях політичні свободи громадян, суверенітет союзних республік і право їх вільного виходу з СРСР ставали тільки деклараціями.

Культ особи Й. Сталіна, командно-адміністративні методи його керівництва державою, прояви авторитаризму й тоталітаризму засуджувались на Заході вже у цей період. За кордоном одним з перших з найжорстокішою критикою Й. Сталіна як особистості і державного діяча виступив Л. Троцький (1879—1940). Саме цей радянський державний і політичний функціонер, діяльність якого тісно пов'язана з Україною (Єлизаветградський повіт, Одеса, Миколаїв, Херсон, Харків, Полтава, Київ), після смерті В. Леніна прагнув стати в опозицію Й. Сталіну в Союзі РСР. Його погляди на шляхи розвитку держави, права, суспільства викладені, головним чином, у численних виступах на партійних з'їздах і конференціях, у газетних і журнальних статтях, опублікованих в «Восточном обозрении» (1901—1902), «Русской газете», «Начале» (1905—1906), «Вперед» (1906—1908), «Борьбе» (1914), «Нашем слове» (1915), «Бюллетене оппозиции» (з 1929), а також у роботах, доповідях і програмах, що виходили окремими виданнями: «Підсумки і перспективи» (1906), «Перманентна революція» (1907), «Війна та Інтернаціонал» (1914), «Роки великого перелому: Люди старої і нової епох» (1919), «Наша політика у справі утворення армії» (1919), «Війна і революція: повалення Другого Інтернаціоналу і підготовка Третього» (1922), «Новий курс» (1923), «1917» (зі знаменитою передмовою «Уроки Жовтня», 1924), «Питання громадянської війни» (1924), «Про Леніна. Матеріали для біографії» (1924), «Заява 13-и» (1926), «Заява 83-х» (1927), «Платформа 13-и» (1927), «Зраджена революція» (1936),

«Моє життя» (1937—1938), «Йосип Сталін. Спроба характеристики» (1939), «Сталінська школа фальсифікацій. Поправки і доповнення до літератури епігонів» (1939—1940) та інші[1]. Саме у цих роботах обгрунтовується дещо інша, ніж сталінська, модель «нового права» і «пролетарської конституційної юстиції».

Концепції останніх Л. Троцький виводив, спираючись на методологію механістичного матеріалізму, суб'єктивізм, волюнтаризм, схематизм і висловлював їх в ультрареволюційній фразеології. Він вважав себе у цих питаннях набагато «лівішим» від В. Леніна. Держава диктатури пролетаріату («соціалістичної диктатури»), на його погляд, може бути вибудована лише за умов, коли робітничий клас складатиме більшість нації, «вичистить авгієві конюшні» буржуазного парламентаризму, який тільки «компроментуватиме саму ідею робітничого уряду» і є «революційно-філістерським утопізмом», відкриє нову «епоху революційного законодавства», відмовиться від союзу з «політично примітивним», обмеженим «деревенським кругозором» селянством за принципом «без царя, а уряд робітничий». При цьому пролетаріат не зможе забезпечити демократичний характер своєї диктатури, «не переступаючи кордони власної демократичної програми». Соціалістична держава не в змозі постати в одній, окремій країні без перемоги світової революції, без державної підтримки європейського пролетаріату. Влада робітничого класу в Росії тільки тоді стане непереможною, коли революція перманентно прокотиться по всіх країнах Заходу. Якщо ж Захід буде неспроможний на радикальні зміни, революцію треба експортувати у вигляді воєнного походу на Європу. Державна влада робітничого класу може утриматись і зміцнитись за рахунок придушення «ворожого соціалізму» селянства, яке треба перетворити на джерело фінансування індустріальної і військової могутності пролетарської країни. У ході Першої світової війни Л. Троцький висунув гасло «ні перемог, ні поразок», а при підписанні Брестського миру — лозунг «війни не вести, миру не підписувати, армію розпустити». На його переконання, у російській і будь-якій іншій революції не може бути ніяких етапів і треба негайно утворювати «суто робітничий уряд», який владарював би у соціалістичній державі, схожій на велетенську військову казарму, тобто зосереджував у собі всі найвищі конституційні контрольні функції.

Важливим засобом зміцнення могутності пролетарського державного механізму, на думку Л. Троцького, є, зокрема, повне одержавлення профспілок, перетворення їх на додаток до державного апарату, а найкращий спосіб керівництва масами і охорони «пролетарської конституції» — метод військового режиму. СРСР — це країна не диктатури пролетаріату, а державного капіталізму, який розташовується «набагато ближче до відсталого капіталізму, ніж до комунізму». Тому найкращий шлях підготовки до «усезагальної революційної війни» — це введення «диктатури промисловості», застосування засобів воєнного комунізму не тільки для оборони конституційного ладу, а й для «понадіндустріалізації» держави, перетворення сільського господарства на «колонію промисловості», «пожирання і знищення дрібного сільського господарства», а також використання фінансів Заходу для прискорення індустріалізації шляхом відкриття дверей СРСР для «широкої інтервенції» іноземного капіталу. Конституцію 1936 року Л. Троцький оцінював як «юридичне закріплення абсолютизму позакласової бюрократії»,

[1] Див.: *Троцкий Л.Д.* Сочинения. — Т. I—XXI. — М.-Л., 1926—1927; *Троцкий Л.Д.* Моя жизнь: Опыт автобиографии. — В 2-х т. — М., 1990; *Троцкий Л.Д.* К истории русской революции. — М., 1990; *Троцкий Л.Д.* Преданная революция. — М., 1990; *Троцкий Л.Д.* Сталинская школа фальсификаций. Поправки и дополнения к литературе эпигонов. — М., 1990 тощо.

зафіксовану в ній рівність прав робітників та селян вважав «рівністю їх безсилля перед радянською бюрократією». Процес обговорення і схвалення Конституції здавався йому вкрай антидемократичним, а проголошений у ній принцип «від кожного за його здібностями, кожному — за його працею» таким, що суперечить відповідному принципу, сформульованому К. Марксом. Право на особисту власність, на погляд Л. Троцького, «охороняє винятково автомобіль бюрократа, а не візок селянина», усезагальне, рівне й пряме голосування — «юридично ліквідує диктатуру пролетаріату». Неприпустимим для нього є й таємне голосування, оскільки «населенню соціалістичної країни нічого боятись». Проголошені у Конституції особисті політичні права громадян, на думку Л. Троцького, «наскрізь проникнуті духом узурпації та цинізму».

Свої доктрини захисту «пролетарської конституції», встановлення «соціалістичної диктатури» Л. Троцький орієнтував на молодь, нові кадри в комуністичних партіях. Стосовно української державності у період громадянської війни він рішуче виступав проти самостійності УНР та інших національних державних утворень, у тому числі і радянського типу, і вбачав УСРР тільки як підлеглу Москві. Головною підставою зневажання всього українського було для Л. Троцького «контрреволюційне українське селянство». Разом з В. Леніним він підписав 3 грудня 1917 року жорсткий Ультиматум РНК РСФРР Центральній раді і тут же видав сумнозвісні 10 заповідей для агітаторів, що посунули в Україну. Серед них: «без України немає Росії», «без українського вугілля, заліза, руди, хліба, солі, Чорного моря Росія існувати не може», «нашою Україна буде лише тоді, коли вона буде радянською, а С. Петлюра вигнаний з пам'яті народу назавжди», «для досягнення окресленої мети всі засоби однаково сприйнятні» тощо. Вороже ставився він і до політики українізації. Перебуваючи у вигнанні, Л. Троцький значно змінив свої погляди на проблеми державних взаємовідносин УСРР та СРСР, наполягаючи на розширенні «українських прав» і навіть на наданні політичної самостійності радянській Україні. Тут же він, по суті, започаткував відкриту й різку критику тоталітарного сталінського режиму, яка разом з глибоким аналізом вад радянської бюрократії і «державної канцелярщини» взагалі зберігає актуальність і в наш час.

Вчення Л. Троцького з його «ультрареволюційною конституційною юстицією» знаходило поживний грунт серед українських діячів. Ю. Коцюбинський, І. Голубенко, Х. Раковський, Г. П'ятаков та багато інших репресовані за звинуваченнями у належності до троцькістських організацій, П. Постишев розстріляний, зокрема, «за надання притулку троцькістам» тощо. Наприкінці 30-х років троцькістські групи існували практично в усіх великих містах УРСР та в Галичині. Відверто симпатизував деяким поглядам «червоного Бонапарта» В. Винниченко. Українсько-канадські комуністи-троцькісти у 1933—1938 роках навіть видавали газету «Робітничі вісті».

На теренах усього СРСР найактивнішим прихильником платформи Л. Троцького був ще один вихідець з півдня України, його земляк Г. Зінов'єв (Радомисльський, Апфельбаум Євсей-Гершен Аронович, 1883—1936) — вихованець юридичного факультету Бернського університету. Перед революцією низку робіт («Соціалізм і війна», «З історії робітничої партії в Росії», «Проти течії») він написав разом з В. Леніним, а у період, що розглядається, як голова Виконкому Комінтерну виклав свої погляди з акцентуванням на диктатуру партії у системі державного управління і найвищого контролю в СРСР у власних роботах «Історія Російської Комуністичної партії» (більшовиків), яка у 1923—1926 роках витримала вісім видань, «Ленінізм»

(1925), «Філософія епохи» (1926) тощо[1]. Всеохоплюючу диктатуру партії у державному механізмі, природно, і в системі радянського конституційного контролю Г. Зінов'єв розглядав як стрижневу «пружину влади» і звідси виводив власний категоричний імператив: «Диктатура партії є функція диктатури пролетаріату». Звичайно, це нічим не відрізнялось від бухарінської, а потім і сталінської тези про «орден меченосців». Зближення Г. Зінов'єва з Л. Троцьким призвело спочатку до його звільнення у 1926 році з посади голови Виконкому Комінтерну, усунення з партійного керівництва ВКП(б), а у 1936 році — до розстрілу.

Зачинатель «радянського інтуїтивного права» полтавчанин А. Луначарський (1875—1933) не був юристом за освітою і в цей період до питань право- і державознавства вже не повертався, хоча його роботи «Карл Маркс. До дня столітнього ювілею з дня його народження. 1818—1918» (1918), «Від Спінози до Маркса» (1925), «М.Г. Чернишевський» (1928), «Барух Спіноза і буржуазія» (1933) та деякі інші[2], звичайно, мали певний вплив і на еволюцію радянської доктрини конституційної юстиції.

Набагато вагомішим у 20—30-х роках став внесок у цю доктрину ще одного радянського державного діяча, професійного правознавця, киянина Д. Курського (1874—1932). З 1918 до 1928 року він обіймав посаду наркома юстиції РСФРР і, ставши у цей же час першим радянським прокурором і генеральним прокурором у Росії, зосереджував у своїх руках мало не всю організацію нової моделі судової і політичної конституційної юстиції, яка еволюціонувала у радянських республіках, а потім і в Союзі РСР. Водночас Д. Курський став і одним з основоположників теоретичної концепції як «пролетарського права» взагалі, так і відповідної такому праву системи конституційного контролю, про що свідчать його численні праці[3], перші з яких аналізувались раніше.

У низці робіт 20-х років Д. Курський продовжував розвивати ідеї «пролетарського права», яке, на його думку, треба відраховувати від Декрету про суд № 1. Нарком виправдовував насильницький характер такого права доби воєнного комунізму, оскільки, на його переконання, «коли гуркотять гармати, право мовчить». Іншими словами, «пролетарське право» існувало і в роки громадянської війни, але воно не діяло. Лише із запровадженням НЕПу «пролетарське право» відроджується у боротьбі з залишками буржуазного права, а «державний устрій стає насправді правовим». Але інтереси держави диктатури пролетаріату повинні превалювати над «інтересами охорони особистих прав окремих громадян», пролетарському суду треба надати «найширшу свободу дії за власними міркуваннями», залучити якомога ширші маси народу до справи кодифікації. Необхідність закріплення «вільного волевиявлення» суду Д. Курський виправдовував тим, що такі суди змушені працювати в умовах «гострої нестачі» сформульованих державою правових норм. Це потребує «класового тлумачення» діючих принципів, спрощеної процедури судочинства і застосування аналогії закону чи права навіть при визначенні кримінальної відповідальності. Особливо відзначимо, що саме Д. Курський з усіх радянських державних діячів найбільш послідовно відстоював ідею судового конституційного контролю і вбачав за нею далеку перспективу. В доповіді «Про союзну Конституцію» на XI всеросійському з'їз-

[1] Взагалі писав Зінов'єв дуже багато. У 1923 році розпочалось видання його праць. До початку опали вийшло 10 томів.

[2] Див.: *Луначарский А.В.* Собрание сочинений. — Т. 1—8. — М., 1963—1967.

[3] *Курский Д.И.* Избранные статьи и речи. — М., 1948.

ді рад (1923 рік) він заявив: «Конституційна функція стане у майбутньому найголовнішою функцією Верховного суду»[1]. Отже, не дивно, що тільки після смерті Д. Курського повноваження найвищого конституційного нагляду перейшли від Верховного суду до Прокуратури СРСР.

До складання доктрини радянської конституційної юстиції мав безпосередню причетність і заступник Д. Курського у 1921—1923 роках по наркомату юстиції РСФРР, згодом (до кінця життя) — голова Верховного суду РСФРР, випускник юридичного факультету Петербурзького університету, професор Московського університету П. Стучка (Ветеран, 1864—1932). Його праці 20-х років[2], перша в СРСР тритомна «Енциклопедія права і держави», підготовлена у 1925—1927 роках разом з Є. Пашуканісом, були дуже популярними в Україні та інших радянських республіках і залишили відбиток в історії правознавства взагалі та концепції нової моделі конституційного контролю зокрема з позицій соціологічних підходів до сутності «пролетарського права», які починаючи з середини 30-х років пішли в СРСР у небуття.

П. Стучка вважав, що економіка і право тотожні, а поняття «клас» і «право» є «нерозлучними». Саме він першим з радянських теоретиків — державних діячів визнав адекватність існування правової держави, що, на його думку, нічим не відрізняється від «правового суспільства», і реальність факту охорони конституційного ладу таких суспільств одними класами та прагнення його зруйнувати, знищити іншими[3]. Право, на думку П.Стучки, — це, по-перше, система або порядок суспільних відносин; по-друге, те, що втілює інтерес пануючого класу; по-третє, забезпечує організацію названої системи або порядку; по-четверте, охороняється державою, тобто організацією пануючого класу[4]. Саме в останньому очевидною була ідея захисту радянських конституцій від будь-яких порушень.

Зміст права для П. Стучки — це система суспільних відносин, а форма права — сукупність соціальних норм, тобто виявлення волі суспільства чи то народу, чи то класу. Пролетарське право має об'єктивним змістом суспільні відносини, а буржуазне — форму, тобто сукупність законів. Для пролетарського права його форма є суб'єктивним моментом, надбудовою, а для буржуазного — суб'єктивним моментом чи надбудовою є його зміст, і навпаки: буттям права для марксистів є його зміст, а для буржуазії — форма. Право, на переконання П. Стучки, набагато ширше від закону, хоча і статті закону «бувають мертвими». Економіка і право є тотожними, але не всі економічні відносини мають правову оболонку і не кожна правова оболонка має власну «економічну відносину». Надзвичайний інтерес для еволюції радянської моделі конституційної юстиції мала запропонована П. Стучкою класифікація видів охорони права: а) планомірні, організовані (наприклад закони); б) опосередковані (наприклад податки або пряме втручання у господарське життя); в) виокремлені (наприклад адміністративні); г) ідейні (за допомогою школи, друку, церкви тощо)[5]. Економіка, на думку П. Стучки, визначає класовий склад суспільства, інтереси кожного класу, його роль у виробництві, а клас-переможець охороняє свій класовий інтерес, своє право, свою конституцію.

П. Стучка наголошував на винятковій ролі суду в такій охороні і доводив, що суд завжди був класовим — і за римського претора, і за феодального та буржуазного ладу. Таким самим класовим є і «пролетарсько-селянський суд»,

---

[1] *Курский Д.И.* Избранные статьи и речи. — М., 1948. — С. 150.

[2] *Стучка П.И.* Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. — Рига, 1964.

[3] Там само. — С. 295.

[4] Там само. — С. 296—297.

[5] Там само. — С. 299—301.

який починав з того, що керувався революційною правосвідомістю, а тепер переходить на вищу сходинку, тобто керується правосвідомістю класу, «класовою свідомістю класу-переможця». Закони НЕПу були для П. Стучки «кроком відступу», але не повернення до старого. «Пролетарське буття» визначає і юридичну свідомість, а революційна законність завдяки своїй спрямованості в майбутнє стоїть набагато вище від «контрреволюційної професорської законності», що тягне суспільство назад, перетворює право на останнє укриття для буржуазної ідеології[1]. П. Стучка був впевнений, що «пролетарське право» як засіб придушення експлуататорської меншості є тимчасовим явищем перехідного періоду, після якого СРСР вступить в епоху «неправа», коли право стане непотрібним, відживе себе. Тому радянські кодекси не потребують особливих частин: судам достатньо буде загальних принципів, якими вони користуватимуться для широкого тлумачення норм права і застосування їх до конкретних обставин. Вагому роль в еволюції радянської моделі конституційної юстиції відіграла остання робота «Вчення про радянську державу та її конституції», опублікована вже в останні місяці життя П. Стучки[2].

Близьких з Д. Курським та П. Стучкою поглядів дотримувався і вихованець юридичного факультету Харківського університету голова Ревтрибуналу при ВЦВК у 1922—1931 роках і водночас заступник Д. Курського по наркомату юстиції і старший помічник останнього як прокурора РСФРР, з 1928 року — генеральний прокурор РСФРР, з 1931 року — нарком юстиції РСФРР, а з 1936 року — СРСР М. Криленко (1885—1938). Як бачимо, щаблями службової кар'єри колишнього Верховного головнокомандувача і наркома у військових справах, який у першій половині періоду, що розглядається, став ще й головним державним обвинувачем на всіх найгучніших політичних процесах, М. Криленко безпосередньо пов'язаний як з піднесенням радянської моделі судового конституційного контролю, так і з занепадом останньої. Зазначимо, що він був ще й незмінним членом усіх комісій з розробки конституцій як РСФРР, так і СРСР та вів плідну науково-правознавчу роботу в Інституті червоної професури та Московському інституті радянського права. Про вагомий доктринальний внесок М. Криленка у доробок радянського конституційного контролю свідчать і його численні праці[3].

Як і Д. Курський чи П. Стучка, М. Криленко виходив з концепції народження особливого «пролетарського права», акцентуючи на необхідності суворого дотримання соціалістичної законності, яка охоплювала тоді і поняття «конституційності», «відповідності законів Конституції СРСР». Слідом за В. Леніним М. Криленко стверджував, що «судити на основі революційної правосвідомості може будь-хто», а після прийняття «Сталінської Конституції СРСР, яка знаменує собою послідовно розгорнуту соціалістичну демократію», М. Криленко закликав «шпигунів і диверсантів нещадно знищувати», «не давати життя ворогам СРСР», притягати до відповідальності будь-якого представника державної влади, якщо він порушує закон чи Кон-

[1] *Стучка П.И.* Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. — Рига, 1964. — С. 307—310.

[2] Див.: *Стучка П.И.* Учение о советском государстве и его конституции. — М.-Л.,1931.

[3] *Крыленко Н.В.* Суд и право в СССР. В 3-х т. — М.-Л., 1927—1930; Крыленко Н.В. Что такое революционная законность. — М.-Л., 1927; Крыленко Н.В. Судоустройство. — М., 1928; Крыленко Н.В. Введение в изучение советского права. — М., 1928; Крыленко Н.В. Ленин о суде и уголовной политике. — М., 1934; Крыленко Н.В. Ленин и Сталин о революционной законности. — М., 1934; Крыленко Н.В. Юрминимум. — М., 1935; Крыленко Н.В. Советское правосудие. Суд и прокуратура в СССР. — М., 1936; Крыленко Н.В. Сталинская Конституция в вопросах и ответах. — М., 1936; Крыленко Н.В. Права и обязанности советских граждан. — М., 1936; Крыленко Н.В. Обвинительные речи. — М., 1937.

ституцію[1]. Такі переконання першого наркома юстиції СРСР обгрунтовувались доктринально і підсумовувались поставленими перед судом і прокуратурою завданнями безжалісно придушувати експлуататорів, громити класових ворогів і тільки після цього звертатись до охорони конституційних прав, інтересів трудящих, підтримання серед них дисципліни і самодисципліни, до «виховання нової людини». Критикуючи соціологічне праворозуміння Є. Пашуканіса, М. Криленко фактично одночасно з А. Вишинським став першим у радянській юриспруденції, хто практично з позицій Г. Кельзена ініціював народження радянського типу позитивізму і нормативізму. Концептуальні бачення шляхів забезпечення соціалістичної законності, ефективності діяльності судів і прокуратури тощо М. Криленко втілював у яскраві промови на політичних процесах у справах правих есерів, Промпартії, шахтинської справи тощо. Але це не врятувало наркома юстиції: у 1938 році він сам потрапив у створені з його допомогою жорна репресій і був розстріляний.

Що ж до власне конституційного контролю, то вже у 20-х роках М. Криленко дещо відмежовувався від свого безпосереднього керівника по НКЮ і прокуратурі РСФРР Д. Курського, який, нагадаємо, вбачав найкращу перспективу для СРСР у запровадженні американської моделі конституційної юстиції у її централізованому вигляді, тобто зосередженні найвищих контрольних функцій у Верховному суді СРСР. М. Криленко не відкидав можливостей останнього в охороні Конституції, але як, фактично, консультативного органу при Прокуратурі СРСР, що тоді народжувалась. «Верховний суд, — писав М. Криленко у 1925 році, — повинен бути колективним верховним судовим закладом, який вирішує питання тлумачення загальносоюзного законодавства як за пропозиціями відповідних ЦВК чи раднаркомів, так і за власною ініціативою... Він же повинен вирішувати за пропозицією прокурора Союзу питання конституційного нагляду перед винесенням їх прокурором Союзу до Президії ЦВК Союзу про порушення Конституції центральними органами Союзу чи союзними республіками»[2]. Отже, на думку М. Криленка, один з найважливіших органів при Президії ЦВК СРСР, хоч і зберігав деякі судові конституційні контрольні функції, та все ж ставав допоміжним органом союзної прокуратури. Ще в 1934 році, коли конституційні контрольні повноваження Верховного суду СРСР були фактично згорнуті, М. Криленко «дотримувався» чинної тоді Конституції 1924 року, підкреслюючи, що конституційний нагляд залишається провідною функцією Верховного суду СРСР[3]. Насправді це було не так.

Характеризуючи внесок державних діячів СРСР міжвоєнного періоду в еволюцію доктрини і становлення практики радянської конституційної юстиції не можна оминути доробку М. Криленка як першого наркома НКЮ СРСР доктора державних і правових наук (з 1935 року), дійсного члена Комуністичної академії (з 1927 року), члена колегії НКЮ РСФРР (у 1929—1932 роках), директора Інституту радянського будівництва і права Комуністичної академії (у 1931—1936 роках) Є. Пашуканіса (1891—1937). Заступник наркома вже з першої своєї роботи «Загальна теорія права і марксизм. Досвід критики основних юридичних понять», яка вийшла у 1924 році і була перевидана у 1926 та 1927 роках, заявив про себе як один з провідних ідеологів і теоретиків радянської правової науки цього періоду. У середині 20-х років названа робота ра-

[1] *Крыленко Н.В.* Советское правосудие. — С. 14, 15, 22—25.

[2] Правда. — 1925. — 24 травня.

[3] Див.: Приветственная речь народного комиссара юстиции РСФСР т. Крыленко // Десять лет Верховного суда Союза ССР. 1924—1934. — М., 1934. — С. 20—22. Додамо, що тоді і заступник Прокурора СРСР А. Вишинський ще називав Верховний суд «старшим братом» союзної прокуратури (Там само. — С. 19—20).

зом з працею П. Стучки «Революційна роль права й держави» була покладена в основу згадуваної раніше першої в СРСР тритомної «Енциклопедії права і держави». Низка інших фундаментальних праць[1] стала надбанням для багатьох теоретиків і практиків запровадження радянської моделі конституційної юстиції.

Загальну теорію права Є. Пашуканіс у 20-х роках розумів як розвиток основних, тобто найабстрактніших, юридичних категорій «юридична норма», «юридичні відносини», «суб'єкт права» та інших, що мали неперевершене значення у той час для правильного вирішення конституційних спорів Верховним судом СРСР та іншими державними органами. Одним з перших Є. Пашуканіс сміливо використовував у науковій та практичній діяльності такі поняття, як «радянська юриспруденція», «юридичне мислення», «правова логіка», «логіка права», «юридичний аспект», «правова система», «юридична конструкція», «юридична теорія» тощо. Сутність права він відшукував у контексті соціально-економічних умов суспільства, а останні розглядав крізь призму класової боротьби, захищав тези про класову сутність права, обгрунтовував його функції, зміст і форми. Але, на відміну від Д. Курського, П. Стучки, М. Криленка та інших державних діячів, Є. Пашуканіс не абсолютизував категорію «пролетарське право», оскільки для нього буржуазне право було останнім типом права в історії людства, залишками його пролетаріат змушений був певний час користуватися, але наповнити це право соціалістичним змістом неможливо і недоцільно з тієї причини, що воно приречене на поступове відмирання і «зникнення юридичного моменту у відносинах людей».

Поняття «правова держава», що визнавалось П. Стучкою як реальність, для Є. Пашуканіса — міф, міраж для прикриття факту повного панування буржуазії, витіснення «республіки ринку деспотією фабрики»[2], що закріплюється також у нав'язуваних Заходом категоріях «загальна воля», «влада права» тощо. З позицій суто соціологічного підходу в юриспруденції майбутній заступник наркома не визнавав природноправового типу праворозуміння, відкидав психологічний підхід і особливо не сприймав як нормативістські концепції права Г. Кельзена, так і радянський юридичний позитивізм М. Бухаріна, І. Підволоцького та інших, хто усвідомлював право як систему примусових норм, встановлених державою. Разом з тим, саме Є. Пашуканіс у статті «Марксистська теорія права», написаній у 1927 році, одним з перших почав використовувати поняття «радянське право»[3], яким, хоч і не ототожнюючи його з «пролетарським правом», дещо приглушував висунуту раніше гіпотезу про відмирання права.

Невдовзі в СРСР почалось інше «відмирання» — занепад судового конституційного контролю, а легізм, позитивізм, нормативізм, навпаки, набирали авторитету разом з курсом застосування радянського права як найефективнішого методу силового утиску суспільства. Під впливом таких змін та доволі гострої критики на свою адресу радикально трансформував свої по-

---

[1] Див.: *Пашуканис Е.Б.* Империализм и колониальная политика. Курс лекций. — М., 1928; *Пашуканис Е.Б.* Советский государственный аппарат в борьбе с бюрократизмом. — М., 1929; *Пашуканис Е.Б.* За марксо-ленинскую теорию государства и права. — М., 1931; *Пашуканис Е.Б.* Учение о государстве и праве. — Л., 1932; *Пашуканис Е.Б.* Очерки по международному праву. — М., 1935 тощо.

[2] *Пашуканис Е.Б.* Избранные произведения по общей теории права и государства. — М., 1980. — С. 35.

[3] Там само. — С. 189. Водночас у той період Є. Пашуканіс рішуче відкидав введену до обігу М. Рейснером категорію «соціалістичне право».

гляди і Є. Пашуканіс[1], спочатку під виглядом проявів власної «політичної гнучкості», а потім у дусі модних тоді «самокритики» і «визнання помилок». Скажімо, «пролетарське право» він начебто продовжував не визнавати, але радянське право почав тлумачити як перехідне право з «пролетарською класовою сутністю у пролетарській державі». Завдання ж встановлення і дотримання революційної законності (читай — і конституційності) Є. Пашуканіс став вважати суто політичним, відкрито змістившись при цьому на позицію підміни права політикою і політиканством. Завдяки цьому на І Всесоюзному з'їзді марксистів-державників і правознавців він (разом із П. Стучкою) ще називався «видатним представником марксистсько-ленінської теорії права». У доповіді на цьому з'їзді Є. Пашуканіс проголосив доктрину «особливої якості» радянського права, відверто його політизуючи, різко критикував своїх колег за різного роду «ухили», всіляко виправдовував відверті вияви беззаконня тощо.

З часу зайняття посади заступника першого наркома юстиції СРСР і незадовго перед цим Є. Пашуканіс вже остаточно відмовився від колишнього «помилкового» праворозуміння, твердо визнав існування «соціалістичного радянського права», появу «соціалістичної системи права» з моменту Жовтневої революції. Більше того, на догоду нормативістам він твердо заявляв, що «соціалістичне право є системою норм соціалістичної держави», а без таких примусових норм і апарату примусу «соціалістичний правопорядок» є немислимим[2]. Закріплений у Конституції СРСР 1936 року принцип верховенства не права, а закону, Є. Пашуканіс вважав геніальним приписом Й. Сталіна і найбільшим досягненням марксистсько-ленінської теорії права. Незабаром заступник наркома досить категорично заявив, що стрижнем радянського закону є керівні вказівки ВКП(б)[3]. Але новий Прокурор СРСР А. Вишинський все ж не міг забути колишнього ставлення Є. Пашуканіса до легізму, позитивізму і нормативізму: він був звинувачений у «правовому нігілізмі», проголошений «шкідником у марксо-ленінській правовій науці», 20 січня 1937 року заарештований як ворог народу, а 4 вересня того ж року страчений за вироком військової колегії Верховного суду СРСР.

З створенням у червні 1933 року союзної прокуратури і перетворенням її фактично на найвищий державний орган контролю за дотриманням Конституції СРСР з боку окремих відомств центру, союзних республік та місцевих органів влади першим Прокурором СРСР ЦВК Союзу призначив колишнього секретаря Кримського обкому РКП(б), а згодом голову Ради профспілок УСРР, секретаря Донецького обкому, члена Політбюро ЦК КП(б)У І. Акулова (1888—1939). Першим генеральним прокурором РСФРР після жорсткої централізації органів Прокуратури СРСР І. Акулов призначив корінного чернігівчанина, одного з головних організаторів Жовтневої революції у Петрограді, головнокомандувача Українською радянською армією В. Антонова-Овсієнка (1883—1939). Ні І. Акулов, ні В. Антонов-Овсієнко не були юристами за освітою, але це не завадило їм залишитись в історії радянської конституційної юстиції. Саме вони стали першопрохідниками корінної перебудови органів прокуратури відповідно до покладених на неї нових завдань у «зміцненні соціалістичної законності й охороні суспільної власності

[1] Особливо це відчувається у низці його статей і доповідей та у полеміці з П. Стучкою: Положение на теоретическом правовом фронте (К некоторым итогам дискуссии) // Советское государство и революция права. — 1930. — № 11—12; Основные проблемы марксистско-ленинской теории права и государства // Там само. — 1931. — № 1; Вынужденный ответ // Там само. — 1931. — № 5—6; Государство и право при социализме // Советское государство. — 1936. — № 3; Сталинская Конституция и социалистическая законность // Там само. — 1936. — № 4; Советское социалистическое право // Большевик. — 1936. — № 22; тощо.

[2] *Пашуканис Е.* Государство и право при социализме. — С. 4—8.

[3] *Пашуканис Е.* Сталинская Конституция... — С. 19.

від замахів з боку антигромадських елементів на усій території Союзу РСР»[1]. Розпочалась активна перебудова органів прокуратури у центрі і на місцях для здійснення ними ефективного нагляду за відповідністю відомчих і місцевих постанов, розпоряджень Конституції СРСР 1924 року та інших, покладених на прокуратуру, функцій[2].

Але, мабуть, ні І. Акулов, ні В. Антонов-Овсієнко, на якому вже багато років висів ярлик «висуванця Л. Троцького», не виправдали сподівань керівництва держави. У 1935 році їх позбавили посад, а через три роки розстріляли як «ворогів народу». Провідною постаттю у радянській системі вищого нагляду за «дотриманням соціалістичної законності», а отже — й охорони Конституції 1924 року, потім Конституції 1936 року, починаючи з 1935 року, став ще один вихідець з України — корінний одесит, вихованець юридичного факультету Київського університету новий Прокурор СРСР А. Вишинський (1883—1954). До зайняття цієї посади він уже встиг попрацювати ректором МДУ (з 1925 року), генеральним прокурором РСФРР (з 1931 року) та заступником у І. Акулова (з 1933 року) і одночасно з призначенням захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Це допомогло А. Вишинському за сумісництвом у 1937 році очолити щойно створений Інститут права АН СРСР, редакції журналів «Советское государство» та «Социалистическая законность», а в 1939 році (одночасно з Й. Сталіним) стати академіком АН СРСР.

В особі А. Вишинського поєднувались функції найактивнішого державного діяча тоталітарної системи і найпліднішого теоретика юридичного позитивізму і нормативізму радянського типу. Ось чому саме він залишив в історії вітчизняної конституційної юстиції 30—40-х років найбільший відбиток, який, тільки у дещо трансформованому вигляді, й розквітає у правосвідомості законодавців, політиків, і навіть суддів конституційних судів на теренах СНД, у тому числі в сучасній незалежній Україні, вже на початку третього тисячоліття. Хоча зовні праці А. Вишинського[3], його статті й промови[4] почали критикуватись ще за радянської доби, а зараз ім'я Прокурора

---

[1] Положение о Прокуратуре Союза ССР // СЗ СССР. — 1934. — № 1.— Ст. 2-а, 2-б.

[2] Після роботи у Донбасі І. Акулов працював секретарем ВЦРПС (1929—1930), заступником наркома РСІ СРСР, членом президії ЦКК (1930—1931), першим заступником голови ОДПУ (1931—1932), а Прокурором СРСР він був призначений з посади секретаря ЦК КП(б)У по Донбасу. Організував викриття масових порушень конституційної законності, особливо на селі, боротьбу з порушеннями незалежності прокурорів з боку місцевих органів влади, виконанням прокурорами не притаманних їм контрольних функцій, зокрема, за господарською діяльністю підприємств, дублюванням чи підміною функцій органів РСІ, подвійною підпорядкованістю прокурорів (республіканським НКЮстам та Прокурору СРСР). Велику роль у налагодженні контролю за дотриманням конституційної законності відіграла І Всесоюзна нарада судових і прокурорських працівників, проведена за ініціативою І. Акулова у квітні 1934 року. Особлива увага на ній зосереджувалась на питаннях ефективного нагляду за конституційною законністю правових актів місцевих органів управління і своєчасним їх опротестуванням, підвищення ролі районних прокуратур і поліпшення умов їх роботи, необхідності «фактичного встановлення порушених прав громадян», розмежування компетенції прокурорського нагляду і державного контролю тощо.

[3] *Вышинский А.Я.* Курс уголовного процесса. — М., 1927; *Вышинский А.Я.* Государственное устройство в СССР. — М., 1938; *Вышинский А.Я.* Судоустройство в СССР. — М., 1939; *Вышинский А.Я.* Конституционные принципы Советского государства. — М., 1940; *Вышинский А.Я.* Теория судебных доказательств в советском праве. — М., 1941; *Вышинский А.Я.* Вопросы теории государства и права. — М., 1949; *Вышинский А.Я.* Вопросы теории международного права и международной политики. — В 5 т. — М., 1949—1959 тощо.

[4] За марксо-ленинскую науку о праве // Советское государство. — 1936. — № 6; Положение на правовом фронте // Там само. — 1937. — № 3—4; Двадцать лет Советского государства // Там само. — 1937. — № 5; Основные задачи науки советского социалистического права. Сокращенная стенограмма доклада на I Совещании по вопросам науки советского права и государства. 16 июля 1938 г. — М., 1938 тощо.

СРСР другої половини 30-х років нічого, крім природної огиди, не викликає, нав'язаний ним суспільству жорсткий нормативізм (інколи його називають радянським легізмом) у праворозумінні суттєво підриває фундамент і сучасної конституційної юстиції незалежних держав, які виникли на теренах СРСР.

Новий Прокурор СРСР ще до призначення на посаду пройшов вишкіл організатора терору як голова Спеціального присутствія Верховного суду СРСР на шахтинському процесі (1928), справі Промпартії (1930), державного обвинувача у справі «Метро-Віккерс» (1933) тощо. Ще у 20-х роках, під час роботи у Верховному суді СРСР, він «збагатив» практику радянського судового конституційного контролю, визначаючи сутність права як «системи примусових норм, встановлених державною владою як владою пануючого класу з метою найбільш правильного і повного застосування цих норм для захисту панування цього класу»[1], а суд, на його думку, повинен оцінювати докази не просто за внутрішнім переконанням суддів, а за «класовим відчуттям», «відчуттям класової правди»[2]. Таке розуміння змісту права і завдань суду А. Вишинський, фізично знищуючи десятки і сотні своїх опонентів, повністю нав'язав суспільству вже у вигляді змісту соціалістичного права як наказів тоталітарної диктатури, «генеральної лінії» у правознавстві, еталона для «однодумства на радянському правовому фронті».

(Далі буде)

[1] *Вышинский А.Я.* Курс уголовного процесса. — М., 1927. — С. 14.
[2] Там само. С — 10.

З ІСТОРІЇ ЗАРУБІЖНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

ВЕРХОВНИЙ СУД У ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ США

Н. Пильгун,
викладач Київського університету туризму, економіки і права

Одним з перших кроків у створенні держави США було затвердження штатами Статей Конфедерації. Проте американці були незадоволені неефективністю новоствореної влади. Згідно зі статтями Конфедерації не існувало ні президентської влади, ні судової системи. Конгрес як загальнонаціональний орган влади не мав права встановлювати податки або регулювати торгівлю між штатами. Він не користувався правом змушувати органи влади штатів виконувати його рішення. Відповідно до Статей Конфедерації США скоріше були союзом держав, ніж союзною державою. Суперечності між штатами руйнували зародки інтегрованої національної економіки, що загрожувало їх незалежному існуванню.

Постала необхідність переглянути, а то й змінити Статті Конфедерації. П'ятдесят п'ять делегатів від дванадцяти штатів, які зібралися весною 1787 року у Філадельфії на Національний Конвент, були стурбовані станом справ як у своїх штатах, так і на загальноштатному рівні. Відомий американський дослідник з питань конституційного права США Д. Роч зазначає, що Конвент «...був національним реформаційним кокусом, який мав діяти досить обережно і вміло у середовищі великої кількості незадоволених з тим, щоб досягти визначеної мети — схвалення народу».

Під головуванням Дж. Вашингтона делегати, зберігаючи велику таємницю, розробили Конституцію США, яка мала на меті об'єднати американський народ. За своїм характером вона була революційним документом. Особливо важливим у ній було положення про те, що влада має функціонувати відповідно до Конституції, в якій встановлено чотири основні принципи: поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки; принцип стримувань і противаг між гілками влади; принцип федералізму, тобто розподілу повноважень між федерацією і штатами; принцип верховенства права. Кожен з цих принципів мав запобігати концентрації влади в одних руках.

До Конституції протягом її більш як двохсотлітньої історії було внесено 28 додатків, але сама вона продовжує залишатись незмінною, хоча в країні відбулися значні соціальні, економічні та політичні зміни. Така постійність Конституції пояснюється тим, що федеральний суд завжди інтерпретував її як «вищий закон країни». Тобто судова гілка влади не допускала зміни Конституції.

Правом тлумачити Конституцію наділені як суди штатів, так і федеральні суди. Проте найважливішу роль в інтерпретації Конституції відіграє Вер-

ховний Суд США. Його рішення з конституційних питань є найавторитетнішими.

Верховний Суд розглядає і приймає рішення з конкретних питань, що випливають із суперечностей, які виникають між законодавчою і виконавчою гілками влади. У цьому випадку він виступає не тільки як судовий, а й як політичний орган. Його політичні рішення завжди перебувають у рамках права.

Відповідно до статті III Конституції федеральні судові органи розглядають справи, що стосуються «права справедливості», яке випливає з Конституції та законів США, а також міжнародних договорів, укладених США; справи, що стосуються послів, консулів та міністрів; справи, що підпадають під юрисдикцію адміралтейства; суперечності міжнародного характеру, де однією зі сторін є США; суперечності між двома або більше штатами; спори між громадянами різних штатів.

Федеральну судову систему було створено відповідно до Судового Акта, прийнятого Конгресом у 1789 році. Згідно з останнім юрисдикція федеральних судів поширюється на певних осіб та певні справи. Федеральні суди є судами першої інстанції. Вони є і апеляційними судами і, таким чином, можуть переглядати рішення нижчих судів. Верховний Суд США є судом першої інстанції і апеляційним судом з дуже вузького кола справ. Як вищий апеляційний суд він може переглядати рішення як федеральних судів, так і судів штатів.

Основною ланкою федеральних судів є дев'яносто чотири районних та дванадцять окружних судів. Районні федеральні суди є судами першої інстанції як у цивільних, так і кримінальних справах. Окружні суди є виключно апеляційними судами. Конгрес створив також спеціалізовані суди — суд з цивільних позовів до федерального уряду (Претензійний Суд); Податковий Суд; Суд з міжнародної торгівлі; військові суди та військовий апеляційний суд. Оскаржити рішення таких судів можна в апеляційному порядку, як правило, в окружному суді округу Колумбія. Проте рішення військового апеляційного суду можна оскаржити у Верховному Суді США.

Для оскарження рішення в апеляційному порядку у Верховному Суді необхідно, щоб мінімум чотири з дев'яти суддів були переконані, що справа має «суттєве федеральне значення». По суті справи члени Верховного Суду особисто вирішують, яку справу прийняти до розгляду, а яку відхилити.

Судді усіх рівнів федеральних судів призначаються Президентом за згодою Сенату пожиттєво. Як правило, Сенат поважає вибір Президента. Проте, наприклад, коли Президент у 1960 та 1970 роках призначив членами Верховного Суду Клемента Л. Хайніворта та Дж. Харольда Карсвелла, то Сенат, виходячи з політичних міркувань, не дав згоди на суддівство першого, а через відсутність належної кваліфікації — і другого.

Пожиттєвий строк членства у Верховному Суді дає його суддям можливість бути незалежними від будь-якої політичної кон'юнктури та змін у суспільному житті. Окрім добровільної відставки, фізичної неспроможності здійснювати свої функції та смерті, єдиним засобом усунення судді з посади є імпічмент. Тільки один раз за всю історію США така спроба мала місце. У 1804 р. Палата представників порушила проти судді Сем'юеля Чейза справу про імпічмент, проте в Сенаті не було набрано необхідної дві третини голосів для його реалізації. У 60-і роки XX століття робилася спроба усунути з посади голову Верховного Суду Ерла Уоррена, але вона також була невдалою. Застосувати імпічмент до членів Верховного Суду через їх непопулярні рішення практично неможливо. Проте це не означає, що судді не зазнають певного тиску. Так, у 1969 році близький друг президента Ліндона Б. Джонсона, член Верховного Суду Фортас прагнув посісти місце голови

Верховного Суду. Однак його звинуватили у хабарництві, і він пішов у добровільну відставку.

Можливість застосування до членів Верховного Суду процедури імпічменту змушує президентів серйозно підходити до їх підбору. Звичайно, кожен президент хоче призначити суддею ту особу, яка поділяє його політичні погляди. Президент Д. Рейган, призначивши членом Верховного Суду Сандру Дей О'Коннор, за своїми поглядами консерватора, виграв в очах політиків та громадськості тому, що вперше членом Верховного Суду стала жінка.

Процедура розгляду справ у суді є досить складною. Хтось із членів суду, або їх помічники, відбирають справи, які можуть стати предметом розгляду. Із тисячі справ відбираються тільки декілька сот, насамперед ті, в яких однією зі сторін є федеральний уряд. У першу чергу до розгляду приймаються справи, які надходять від федеральних судів. Кожен суддя керується власним критерієм. Судді, які мають однакові погляди, можуть кооперуватись, щоб відібрати справи для розгляду. Відбір справ часто має не технічний, а політичний характер. Отже, процедура відбору справ у Верховному Суді є одним із компонентів його могутності.

Справи, що надходять до Верховного Суду, супроводжуються роз'яснювальною доповідною адвокатів. У деяких випадках адвокати виступають перед суддями з поясненнями, дають відповіді на їх запитання. Як правило, усний виступ адвоката перед членами суду не може тривати більше години. Заслухавши адвоката, судді у закритому засіданні обговорюють справу, а потім голосують. Голосування починається з Голови Верховного Суду. Окремі судді можуть не брати участі в голосуванні, наприклад, з етичних міркувань. Верховний Суд може або затвердити рішення нижчого суду, або частково чи повністю його переглянути. Впроваджується рішення Верховного Суду через оприлюднення висновків його членів.

Думка суддів повинна мати юридичне обґрунтування, адже їх рішення має бути сприйняте суспільством. Тому його прийняття потребує високого ступеня інтелекту та логіки переконання.

Якщо суд приймає рішення одностайно, або, якщо воно є не досить важливим, то він оприлюднює висновок без підписів його членами. Це так звана per curium думка. Таких випадків в історії Верховного Суду було мало. Як правило, рішення Верховного Суду приймається простою більшістю і готується одним суддею, але його підписують мінімум п'ять членів. Підписане п'ятьма суддями з дев'яти рішення стає рішенням усього Верховного Суду. Це не означає, що п'ять суддів мають однакову думку щодо прийнятого рішення. Суддя, який його підписав, може оприлюднити свою окрему думку, акцентуючи в ній увагу на певних питаннях, даючи їм власне тлумачення. Тому щодо деяких судових рішень може бути кілька оприлюднених окремих думок.

Рішення Верховного Суду та думки окремих членів оприлюднюються у спеціальному офіційному виданні: «United States Supreme Court Reports» та в двох комерційних: «The Lawyers Edition» і «The Supreme Court Reporter».

У справі «Марбері проти Медісона» Верховний Суд вперше в історії США встановив, що, прийнятий Конгресом закон, який суперечить Конституції, може бути чинним. Голова Верховного Суду Д. Маршалл зазначив, що з огляду на те, що Верховний Суд «повинен» тлумачити закони, а Конституція є найвищим законом, судовий нагляд є обов'язковим. І якщо закони Конгресу або рішення виконавчої гілки влади суперечать Конституції, то вони не можуть мати чинності.

Дехто з його сучасників, і зокрема Т. Джефферсон, не сприйняли ідею судового нагляду Д. Маршалла, оскільки вона суперечила Конституції. На практиці її неприйняття продемонстрував суддя Верховного Суду штату

Пенсильванія, який у справі «Ікін проти Рауба» (1825) зазначив, що всі три гілки влади відповідальні перед народом за конституційність прийнятих ними рішень. Проте історія розпорядилася по-іншому. Юридична думка США сприйняла все-таки рішення Д. Маршалла.

Хоча Д. Маршалл, побоючись імпічменту, не змусив президентську адміністрацію республіканців послати Марбері повідомлення про призначення того суддею, він закріпив за судом статус незалежної гілки влади, рівної двом іншим. У 1810 році Верховний Суд встановив своє право здійснювати судовий нагляд і за законодавством штатів.

У період перебування Д. Маршалла на посаді Голови Верховного Суду було встановлено право Верховного Суду США визнавати тлумачення вищих апеляційних судів штатів щодо конституційності федеральних законів такими, які не мають юридичної чинності. Отже, інтерпретація Конституції, федеральних законів і міжнародних договорів перебуває майже у винятковій юрисдикції Верховного Суду.

Авторитет Верховного Суду США у післямаршалловий період був підірваний рішенням у справі «Скотт проти Сендфорда» (1857). Голова Верховного Суду Р. Тейні та більшість його колег прийняли рішення, в якому зазначили, що негри не є громадянами, хоча Конституція встановлює протилежне, і що місурійський компроміс, яким конгрес намагався регулювати рабство в США, суперечить Конституції.

Голова Верховного Суду Р. Тейні у своїй оприлюдненій думці стверджував, що чорношкірі на момент прийняття Конституції «не користувалися правами, які мали б поважати білі», і що їх не було включено до поняття «громадяни», що вони входять до поняття «власність», а тому і не підпадають під «належну судову процедуру».

Більшість американців негативно поставилися до такого судового рішення, проте Верховний Суд зберіг своє право судового нагляду за конституційністю прийнятих законів та рішень нижчих судів. За період з 1785 по 1985 рік Верховний Суд визнав 135 актів Конгресу такими, що суперечать Конституції. За цей же період він визнав понад тисячу законів окремих штатів такими, що суперечать Конституції. Рішення Верховного Суду можна було скасувати тільки прийняттям відповідного додатка до Конституції.

Звичайно, рішення Верховного Суду приймалися з урахуванням соціально-економічної та політичної ситуації в країні. Реалізація його рішень здійснювалася як виконавчою, так і законодавчою гілками влади. Так, зокрема, рішення Верховного Суду (50-і роки XX століття) про десегрегацію шкільного навчання втілювалося в життя виконавчою гілкою влади. Коли губернатор штату Арканзас у 1957 році відмовився запровадити десегрегацію у Вищій школі Літтл Року, президент Д. Ейзенхауер послав туди федеральне військо. Проте у 60-і роки XX століття рішення Верховного Суду щодо неконституційності проведення «праймері» тільки за участю білих було реалізоване завдяки прийняттю Конгресом у 1965 році Акта про право голосу. Отже, втілення у життя рішень Верховного Суду залежить як від виконавчої, так і законодавчої гілок влади.

Для того, щоб Верховний Суд міг розглянути справу, необхідно щоб був предмет розгляду і сторона (фізична особа), якої стосується справа. Сторона повинна безпосередньо зазнати «суттєвих збитків» або ж бути у становищі, коли вона може «зазнати збитків». Так, у справі «Дюк Павер Ко. проти Кароліна Інвайронментал Стаді Груп, Інк.» (1978) Верховний Суд підтримав рішення районного федерального суду про визнання учасником процесу осіб, які безпосередньо мешкали у місцевості, де планувалося збудувати атомну електростанцію. Федеральний уряд гарантував, що у разі якогось інциденту потерпілим буде відшкодовано збитки на суму до 500 млн. доларів.

Голова Верховного Суду Бергер, висловлюючи думку більшості членів, визнав, що існує велика небезпека від атомної станції. На додачу до високої радіації, яку буде випромінювати станція, відбудеться і різке нагрівання води у двох озерах, що, у свою чергу, завдасть шкоди річці, яка витікає з озер, через що зазнають збитків позивачі.

Невизнання судом позивача потерпілою стороною дає можливість суду відмовити у розгляді справи. Так, у справі «США проти Річардсона» (1974) суд відхилив домагання платника податків знати, на які цілі ЦРУ витрачає кошти платників податків. Голова Верховного Суду Бергер, висловлюючи думку більшості, дійшов висновку, що Річардсон як платник податків «має право знати, на що витрачаються кошти», проте позивач не зазначив, що він безпосередньо перебуває у «небезпечному становищі і може зазнати якихось конкретних збитків» від свого незнання. Крім того, якщо суд визнає сторону позивачем, це ще не означає, що він прийме справу до розгляду. Необхідно, як уже зазначалося, щоб на момент розгляду справи у суді продовжував існувати спір. Для того, щоб справа могла бути розглянута у Верховному Суді, також необхідно, щоб позивач пройшов усі можливі інстанції, які могли б вирішити його справу.

Щоб забезпечити рівномірну завантаженість судів штатів та федеральних судів, федеральні суди вдаються до застосування доктрини «стримування», відповідно до якої федеральний суд не прийме справу до розгляду доти, поки її розгляд не буде завершено у суді штату. Доктрину «стримання» можна проілюструвати на прикладі справи «Янгер проти Харріса» (1971).

Харріса було звинувачено у порушенні каліфорнійського синдикалістського кримінального закону, прийнятого у період першої світової війни. Цим законом встановлювалося, що надання допомоги, навчання чи заохочення до організації саботажу чи інших засобів насилля з метою здійснити економічні або політичні зміни є злочином. Подібний закон штату Огайо визнано у 1969 році у судовому порядку таким, що порушує перший додаток до Конституції. Харрісон, посилаючись на зазначене судове рішення, поставив вимогу, щоб федеральний суд припинив судове розслідування його справи. Верховний Суд відмовився задовольнити вимогу Харріса. Суд виходив з «політичної доктрини» про те, що обрані народом представники краще можуть вирішити цю справу. Тобто суд вирішив, що Конгрес має прийняти відповідний закон і на його основі може бути вирішена справа Харріса.

Суд залишає за законодавчою і виконавчою гілками влади питання гарантії республіканської форми правління у штатах. Так само він намагається не втручатись у суперечності, які виникають між двома гілками влади, оскільки вони є не юридичними, а політичними суперечностями. Питання зовнішньої політики, військової справи також залишаються поза судовою увагою.

Суд, як правило, виходить з «презумпції законності» того чи іншого акта, проте з 30-х років XX століття статути, які обмежували свободу слова або передбачали дискримінацію щодо кольорових, визнавалися судом неконституційними. Концепція «переваги свобод» була однією з найважливіших у конституційному розвитку США новітнього періоду. Характерним у цьому відношенні може бути регулювання трудових відносин.

У 1935 році прийнято Закон Вагнера, яким, зокрема, було гарантовано права не окремого працівника, а колективу працюючих. Верховний Суд у своєму рішенні (1975) зазначив, що «названий закон гарантує головним чином «колективні права, право діяти відповідно до волі решти працівників».

Разом з тим у Законі Вагнера зазначено, що «працівник або група працівників будуть мати право у будь-який час подавати скаргу своєму роботодавцеві». Це положення також було підтверджене рішенням Верховного Суду у 1937 та 1941 роках. Зазначивши, що за індивідуальним договором працівник може мати кращі умови праці і вигоди, ніж він може отримати за умовами колективного договору, Верховний Суд встановив, що «переваги окремих осіб» «шкодять колективу». У 1962 році Верховний Суд визнав право працівників на спонтанний протест проти дій роботодавців, зокрема проти їх звільнення.

Статутами деяких американських профспілок працівникам заборонено вдаватися до штрейкбрехерства або припиняти своє членство у профспілці під час страйків. Верховний Суд у справі «машиніст Бустер Лодж проти НЛРБ» (1973) визнав заборону штрейкбрехерства і встановив, що припинення членства у профспілці під час страйку не звільняє працівника від зобов'язань не виступати штрейкбрехером .

Зазначені рішення Верховний Суд приймав виходячи з концепції «переваги свобод».

Використана література

Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. — К., 1999. — С. 174—175.

Warren Kenneth F. Administrative Law in the American Political System. — St. Paul: West, 1982

Roche, John P. The Founding Falhers: A Reform Caucus in Action. — «American Political Science Review». — 55 (1961). — P. 800

Kelly, Alfred H., Harbison, Winfred A., and Belz, Herman. The American Constitution: Its Origins and Development. — 6th ed. New York: Norton, 1983. — P. 68—85

O'Brien, David M. Storm Center: The Supreme Court in American Politics. — New York: Norton, 1985. — P. 189

Eakin v. Raub. In.: American Constitutional Law. Essays and Cases. Harcourt Brace Jovanovich, Publishers. — 1988. — P. 44—47

Abraham Henry J. The Judicial Process. — 5th ed. New York.: Oxford University Press, 1989. — P. 300

Younger v. Harris (1971). In.: American Constitutional Law. Essays and Cases, 1988. — P. 968

МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

(лютий—жовтень 2005 року)

9 лютого відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з Головою Конституційного Трибуналу Республіки Польща М. Саф'яном

22—25 лютого заступник Голови Конституційного Суду України В. Шаповал брав участь у міжнародній конференції «Актуальні проблеми конституційного правосуддя: перспективи розвитку», присвяченій 10-річчю Конституційного Суду Республіки Молдова (м. Кишинеу, Республіка Молдова)

22 березня відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона зі співдоповідачами Моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи

1 квітня відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з делегацією Верховного Суду Литовської Республіки на чолі з Головою Верховного Суду Литовської Республіки В. Грейчіусом

19 квітня відбулася зустріч керівника Секретаріату Конституційного Суду України В. Дубровського з представниками Агентства США з міжнародного розвитку

24—27 квітня у м. Карлсруе, Німеччина, відбувся 10-й ювілейний українсько-німецький колоквіум на тему: «Взаємовідносини конституційних та верховних судів», організований спільно Конституційним Судом України та Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва. З української сторони у заході брали участь заступник Голови Конституційного Суду України В. Вознюк, судді Конституційного Суду України В. Німченко, В. Пшеничний, М. Савенко, П. Ткачук, Л. Чубар, керівник Секретаріату Конституційного Суду України В. Дубровський, науковий консультант судді Конституційного Суду України М. Тесленко, Голова Вищого адміністративного суду України О. Пасенюк та суддя Верховного Суду України В. Косарєв

2—4 травня Голова Конституційного Суду України М. Селівон брав участь в урочистих заходах з нагоди Дня Конституції Республіки Польща (м. Варшава, Республіка Польща)

10 травня	відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з Головою Європейського Суду з прав людини Л. Вільдхабером
15—21 травня	делегація Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України М. Селівоном брала участь в XIII Конгресі Конференції європейських конституційних судів. М. Селівон представив Генеральну доповідь Конгресу на тему: «Критерії обмеження прав людини в практиці конституційного правосуддя» (м. Нікосія, Республіка Кіпр)
25 травня	відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з Головою Конституційного Суду Республіки Індонезія Дж. Ашшідікі
25—27 травня	у Києві відбулася XIII Міжнародна конференція суддів, організована Верховним Судом України та юридичним факультетом Мічиганського університету за підтримки Конституційного Суду України та Вищого господарського суду України. У рамках конференції 26 травня в Конституційному Суді України відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з учасниками конференції
16—19 червня	відбулася українсько-польська конференція з питань конституційної юрисдикції. З української сторони у конференції брали участь Голова Конституційного Суду України М. Селівон, судді Конституційного Суду України М. Костицький, В. Пшеничний, П. Ткачук, Л. Чубар, головний спеціаліст Бібліотеки Конституційного Суду України Н. Кушакова (м. Варшава, Республіка Польща)
19 липня	відбулася зустріч Голови Конституційного Суду України М. Селівона з Координатором проектів ОБСЄ в Україні Джеймсом Ф. Шумейкером
29 червня — 2 липня	суддя Конституційного Суду України М. Костицький та головний спеціаліст Бібліотеки Конституційного Суду України Н. Кушакова брали участь у міжнародній конференції «Право і факт у конституційній юриспруденції», організованій Конституційним Судом Литовської Республіки (м. Вільнюс, Литовська Республіка)
28 серпня — 1 вересня	Голова Конституційного Суду України М. Селівон брав участь у міжнародній науково-практичній конференції «Конституція: особистість, суспільство та держава», присвяченій 10-річчю Конституції Республіки Казахстан (м. Астана, Республіка Казахстан)

28 вересня — 1 жовтня	заступник керівника Секретаріату Конституційного Суду України — керівник Управління правової експертизи М. Чаюн брав участь у III конференції керівників секретаріатів конституційних судів та органів з подібною юрисдикцією (м. Блед, Республіка Словенія)
28 вересня — 2 жовтня	заступник Голови Конституційного Суду України В. Шаповал та суддя Конституційного Суду України Л. Чубар брали участь у X (ювілейній) Єреванській міжнародній конференції «Правові принципи і політична реальність у здійсненні конституційного контролю», присвяченій 10-річчю прийняття Конституції Республіки Вірменія та 10-річчю створення Конституційного Суду Республіки Вірменія (м. Єреван, Республіка Вірменія)
13—16 жовтня	у Києві відбулася міжнародна конференція «Вплив практики Європейського суду з прав людини на національне конституційне судочинство», організована Конституційним Судом України спільно з Венеціанською Комісією Ради Європи, Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва та Координатором проектів ОБСЄ в Україні

Над випуском працювали:
Галина Сурначова
Олена Пазенко
Любов Лавриненко
Луїза Ляшко
Святослав Караваєв
Вікторія Зарецька
Михайло Черненко

Здано до складання 01.10.2005. Підписано до друку 30.11.2005.
Формат 70×100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Обл.-вид. арк. 10,25. Умовн. друк. арк. 6,72. Наклад 1300 прим.
Віддруковано у ЗАТ «Віпол», ДК № 15. 03151, Київ — 151, вул. Волинська, 60.
Зам. № .