

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: 252220,
Київ, вул. Банкова, 5—7

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

Адреса: 254209, м. Київ
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. 220-72-17
227-27-49

1/2000

© Конституційний Суд України, 2000

ШАНОВНІ ЧИТАЧІ!

**Триває передплата
на офіційне видання
Конституційного Суду України
“ВІСНИК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ”**

Видається шість разів на рік

Передплатний індекс 40842

У виданні друкуються:

- рішення та ухвали
Конституційного Суду України
- статті з питань теорії, практики
та історії конституційного судочинства
- матеріали про міжнародні зв'язки
Конституційного Суду України

Л
І
У
Г
І
С
У
(

Р
У
п
п
в
(

Р
У
ш
п
ч
с
с
п'
а
З
(

Р
У
ш
п
З
“Г
д
(

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) 5

Окрема думка судді Конституційного Суду України Мироненка О.М.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) 10

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) 16

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про місцеве самоврядування) 22

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" і розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги) 30

Окрема думка судді Конституційного Суду України Корнієнка М.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону “Про ціни і ціноутворення” і розділу II “Прикінцеві положення” Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про ціни і ціноутворення” (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги).....	35
Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України “Про ціни і ціноутворення” і розділу II “Прикінцеві положення” Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про ціни і ціноутворення” (справа про ціни і тарифи на житлово- комунальні послуги).....	37
ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ	41
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ	
В.Скомороха. Окремі питання поділу влади, визначення державної та судової влади, незалежності судової влади.	52
КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ	68
М.Савенко. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина	68
Л.П. Чубар. Захист прав і свобод людини і громадянина у конституційному судочинстві України	84
О. Мироненко. Рационалістичне (юснатуралістичне) праворозуміння на Україні у другій половині XVIII століття як первісний концептуальний фундамент вітчизняної конституційної юстиції майбутнього	89
МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ	
Візит делегації Конституційного Суду України до Конституційного Суду Російської Федерації	105
ХРОНОЛОГІЧНИЙ ПОКАЖЧИК	
Висновки та Рішення Конституційного Суду України, прийняті в 1997–1999 роках	108

**АКТИ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
УКРАЇНИ**

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційними поданнями
51 народного депутата України про офіційне тлумачення
положень статті 10 Конституції України
щодо застосування державної мови органами державної влади,
органами місцевого самоврядування
та використання її у навчальному процесі
в навчальних закладах України
(справа про застосування української мови)**

м. Київ
14 грудня 1999 року
№ 10-рп/99

Справа № 1-6/99

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

Скоморохи Віктора Єгоровича — головуєчий, суддя-доповідач,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мартиненка Петра Федоровича,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Селівона Миколи Федосовича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,
розглянув на пленарному засіданні справу щодо офіційного тлумачення окремих положень статті 10 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України "Про Конституційний Суд України" стали два конституційних подання народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень статті 10

Конституції України стосовно обов'язковості застосування державної мови органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також у навчальному процесі в державних навчальних закладах України.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" є практична необхідність в офіційній інтерпретації положень статті 10 Конституції України щодо обов'язковості застосування української мови органами державної влади, їх посадовими особами, а також у навчальному процесі в навчальних закладах України.

Оскільки конституційні подання народних депутатів України стосуються того самого питання — офіційного тлумачення окремих положень статті 10 Конституції України, відповідно до статті 58 Закону України "Про Конституційний Суд України" Ухвалою Конституційного Суду України від 29 квітня 1998 року ці подання об'єднано в одне конституційне провадження у справі.

Заслухавши суддю-доповідача Скомороху В.Є. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. У конституційних поданнях народних депутатів України порушується питання про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо обов'язковості застосування державної мови органами державної влади, їх посадовими особами та використання української мови у навчальному процесі в державних навчальних закладах України.

Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що посадові особи Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України при виконанні службових обов'язків нехтують державною мовою, "відбувається свідоме ігнорування" державної мови і в більшості державних навчальних закладів України. Положення статті 10 Конституції України щодо забезпечення державною всебічною розв'язкою і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України належно не виконуються.

У зв'язку з наведеним суб'єкт права на конституційне подання звернувся з клопотанням дати офіційне тлумачення статті 10 Конституції України щодо обов'язковості виконання її положень органами державної влади України та їх посадовими особами, а також щодо обов'язковості використання української мови у навчальному процесі в державних навчальних закладах України.

2. Конституційні подання, долучені до справи додаткові матеріали, пояснення, отримані Конституційним Судом України від Секретаріату Верховної Ради України, Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, Державного комітету України у справах національностей та міграції, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Інституту української мови Національної академії наук України, Донецького державного університету, Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського, Всеукраїнського товариства "Просвіта" імені Тараса Шевченка, свідчать про різне розуміння та застосування положень статті 10 Конституції України.

В окремих матеріалах також йдеться про обов'язковість функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя, володіння та використання її посадовими і службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, необхідність розвитку та застосування мов національних меншин у визначеному законом порядку, а також їх вивчення і використання в навчальних закладах. Зазначається і про доцільність удосконалення правового регулювання мовних проблем на законодавчому рівні та прийняття загальнодержавної програми розвитку і використання мов в Україні.

Наведене підтверджує практичну необхідність у роз'ясненні та в офіційній інтерпретації положень статті 10 Конституції України в контексті конституційно-правового регулювання порядку застосування державної мови в Україні.

3. Під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя.

Конституцією України статус державної мови надано українській мові (частина перша статті 10). Це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі.

Положення про українську мову як державну міститься у розділі I "Загальні засади" Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття "конституційний лад". Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10 Конституції України, як і інших статей розділу I "Загальні засади", можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом.

Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). До сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України визначаються законами.

Зокрема, відповідно до чинних законів питання застосування української мови визначено щодо розгляду звернень громадян; діяльності Збройних Сил України та Національної гвардії України; видання друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо); висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації; оформлення митних документів тощо. Володіння державною мовою є обов'язковою умовою для прийняття до громадянства України. Згідно з чинним Законом України РСР "Про мови в Українській РСР" від 28 жовтня 1989 року службові особи державних органів, установ і організацій повинні володіти українською мовою.

Законодавчо визначеним є також питання про застосування української мови та інших мов у навчальному процесі в державних навчальних закладах України.

Зокрема, Законом України "Про освіту" в редакції від 23 березня 1996 року (стаття 7) та Законом України "Про загальну середню освіту" від 13 травня 1999 року (стаття 7) встановлено, що мова освіти, мова навчання і виховання у загальноосвітніх навчальних закладах визначається Конституцією України та Законом України РСР "Про мови в Українській РСР". Цей Закон прийнято 28 жовтня 1989 року у розвиток положення статті 73 (в редакції від 27 жовтня 1989 року) чинної на той час Конституції, за якою українській мові було надано статус державної. Закон мав своїм завданням регулювання суспільних відносин у сфері розвитку і вживання української та інших мов, охорону конституційних прав громадян у цій сфері. Зокрема, ним встановлено, що мовою виховання в

дитячих дошкільних установах, мовою навчання і виховання в загальноосвітніх школах, професійно-технічних училищах, середніх спеціальних і вищих навчальних закладах є українська мова.

Порядок застосування мов згідно з пунктом 4 частини першої статті 92 Конституції України визначається виключно законами України.

Володіння українською мовою є однією з обов'язкових умов для зайняття відповідних посад (статті 103, 127, 148 Конституції України).

Шляхом конституційного та законодавчого закріплення унормовується застосування української мови як державної.

Таким чином, положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну — українську мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, в роботі і в діловодстві тощо органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України.

4. Відповідно до частини третьої статті 10 Конституції України в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

Держава сприяє розвитку мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Конституції України).

Неприпустимість привілеїв чи обмежень, в тому числі і за мовними ознаками, закріплена в частині другій статті 24 Конституції України.

Частина п'ята статті 53 Конституції України містить положення, згідно з яким громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

На зазначеній вище конституційно-правовій основі вирішується проблема щодо застосування мов національних меншин України.

Гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України.

Зокрема, Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року, ратифікована Україною 9 грудня 1997 року, зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову (пункт 1 статті 5 Конвенції).

Стаття 1 Угоди з питань, пов'язаних з поновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів, підписаної 9 жовтня 1992 року представниками держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у місті Бішкеку і ратифікованої Україною 17 грудня 1993 року, визначає, що депортованим громадянам колишнього СРСР забезпечуються в державах Співдружності Незалежних Держав політичні, економічні та соціальні права і умови для освіти, національного, культурного та духовного відродження.

Пунктом "а" статті 10 Конвенції про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, укладеної 21 жовтня 1994 року в місті Москві державами Співдружності Незалежних Держав за участю України, передбачається необхідність вивчення у цих державах державної мови та створення умов для вивчення національними меншинами рідної мови.

На основі викладеного і керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 62, 63, 65, 67, 69 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Положення частини першої статті 10 Конституції України, за яким "державною мовою в Україні є українська мова", треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України).

Поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.

2. Виходячи з положень статті 10 Конституції України та законів України щодо гарантування застосування мов в Україні, в тому числі у навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова.

У державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема частини п'ятої статті 53, та законів України, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин.

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

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мироненка О.М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями
51 народного депутата України про офіційне тлумачення
положень статті 10 Конституції України
щодо застосування державної мови органами державної влади,
органами місцевого самоврядування
та використання її у навчальному процесі
в навчальних закладах України
(справа про застосування української мови)

Конституційний Суд України, перебуваючи у тенетах жорсткого юридичного позитивізму і неопозитивізму, вузьконормативного праворозуміння, що вже протягом майже століття безмежно панують у вітчизняній правовій науці і практиці, ухвалив Рішення, резолютивна частина якого (пункти 1, 2) **суперечить Конституції України** як за формою, так і за змістом.

По-перше, Суд безпідставно відкрив конституційне провадження у справі, що взагалі не підлягала розгляду у Конституційному Суді України. Обидва конституційні подання, у яких визначений один “уповноважений представник за дорученням”, складаються всього з кількох рядків тексту, в яких на підставі умоглядних, суб’єктивних припущень у формі політичних гасел, без будь-яких правових обґрунтувань, аргументування практичної необхідності тлумачення та хоча б якихось доказів у вигляді інших матеріалів та документів викладаються загальні твердження про “розбіжності між існуючою практикою... і положенням статті 10 Конституції України”, про “свідоме ігнорування чи нехтування державної мови”. І на цій основі робиться висновок, що “стаття 10 Конституції України... не виконується”.

Отже, суб’єктом права на конституційне подання в обох випадках не дотримано вимог статей 39, 93 Закону України “Про Конституційний Суд України”.

Крім того, конституційне провадження **не могло бути відкритим на підставі пункту 2 статті 45 цього Закону**. Вимоги народних депутатів України дати офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України “щодо обов’язковості використання державної мови у навчальному процесі навчальних закладів України” і “щодо виконання її вимог державними посадовими особами й органами державної влади” сформульовані юридично некоректно, не відповідають дійсному тексту конституційних норм. До того ж, проблеми “свідомого ігнорування державної мови” чи її “нехтування”, як і “невиконання статті 10 Конституції України” виходять за межі повноважень Конституційного Суду України (стаття 14 Закону України “Про Конституційний Суд України”) і мають бути адресовані чи то Президенту України як гаранту додержання Конституції України, чи то Генеральному прокурору України, чи то судам загальної юрисдикції, чи то самій Верховній Раді України, до компетенції якої ці питання віднесено Конституцією України (пункти 4, 6 частини першої статті 92).

Отже, справа **не підлягала розгляду і на підставі пункту 3 статті 45** Закону України “Про Конституційний Суд України” — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

Не викликає сумнівів, що народні депутати України — автори конституційних подань — фактично порушили перед Конституційним Судом України **питання політичне, а не юридичне**, тобто сформулювали суто **політичне завдання**.

вирішення якого віднесено до компетенції політичних (законодавчої і виконавчої) гілок влади. Саме тому твердження зазначеної групи народних депутатів не дістали юридичного обґрунтування чи підкріплення відповідними експертними висновками, побудовані **не на правових, а на політико-ідеологічних засадах**. Втягнення судової влади у вирішення суто політичних питань, сформульованих у конституційних поданнях, загрожує повним **руйнуванням правової системи** України, призведе до нівелювання принципу поділу влади, на якому вона базується.

Отже, справа **не могла розглядатись** у Конституційному Суді України по суті, **оскільки це є порушенням статті 6 Конституції України**.

Окрім того, відкривши конституційне провадження, Конституційний Суд України **виявив неповагу до власних рішень**. Йдеться про Ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення статті 6 Закону України "Про рекламу" та статей 4, 12 Закону України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" від 10 липня 1998 року № 36-у/98 (справа № 2-25/98), якою аналогічні вимоги визнано безпідставними.

По-друге, Рішення Конституційного Суду України (пункти 1, 2 резолютивної частини) **є неконституційним за формою**, оскільки суперечить положенням частини другої статті 147 та пункту 2 статті 150 Конституції України. Під тиском позитивістського, вузьконормативного праворозуміння Суд зробив спробу надати вигляд офіційного тлумачення по суті сформульованим ним новим правовим нормам, тобто **перебрав на себе повноваження законодавчої влади, чим порушив не тільки статтю 6, а й пункти 4, 6 частини першої статті 92 Конституції України**.

За змістом, структурою, зовнішньою і внутрішньою побудовою та іншими правовими ознаками положення пунктів 1, 2 резолютивної частини Рішення — це **норми позитивного права в їх класичному розумінні** як з точки зору самих нормативістів, так і з позицій раціоналістичного (юснатуралістичного) праворозуміння. Всі вони складаються з абсолютно чи відносно визначених гіпотез, а також з простих і абсолютно визначених (частина перша пункту 1, частина перша пункту 2) чи описових, відносно визначених, бланкетних (частина друга пункту 1, частина друга пункту 2) диспозицій.

Ці **нові правові норми** за характером приписів є зобов'язальними (частина перша пункту 1, частина перша пункту 2) або такими, що надають права, які не підлягають обов'язковій реалізації (частина друга пункту 1, частина друга пункту 2); за формою приписів — імперативними (частина перша пункту 1, частина перша пункту 2) або диспозитивними (частина друга пункту 1, частина друга пункту 2); за колом суб'єктів, на яких поширюється дія цих норм права, — загальними чи спеціальними; за дією у часі — постійними; за дією у просторі — загальними (частина перша пункту 1, частини перша та друга пункту 2) або локальними (частина друга пункту 1).

Більше того, нові норми права, сформульовані Конституційним Судом України у вигляді офіційного тлумачення, мають і всі **класичні ознаки статей закону**. Про це свідчать не лише формальний аналіз їх змісту і структури, а й (чи то навмисно, чи то випадково) текстуальна тотожність із статтями чинних законів або законопроектів, які перебувають на розгляді у Верховній Раді України.

По-третє, Рішення Конституційного Суду України (пункти 1, 2 резолютивної частини) **є неконституційним і за змістом**. Квінтесенція частини першої статті 10 Конституції України, за якою "державною мовою в Україні є українська мова", полягає в тому, що українська мова є національною офіційною і робочою мовою **саме держави, а не громадянського суспільства чи приватної**

особи. Тому застосування (а не спілкування, як зазначається у Рішенні) української мови є **обов'язковим** виключно для сфери державної (а не громадської чи приватної) діяльності, особливо у частині, що стосується мови офіційних актів та державної документації.

Приписи щодо "обов'язковості спілкування українською мовою в інших публічних сферах суспільного життя" **не можуть встановлюватись не тільки Конституційним Судом України, а й законом**, оскільки це суперечитиме в першу чергу як частині другій, так і частині третій тієї ж статті 10 Конституції України.

Словосполучення "**публічні сфери суспільного життя**" взагалі є несприятним ні з юридичної, ні з граматичної точки зору. Консерватизм нормативістів відомий, але і він повинен мати межі здорового глузду. Розуміння "публічного" як "державного" відкидає Україну на рівень юриспруденції початку першого тисячоліття, тобто часів Давнього Риму, не говорячи вже, що вираз "державні чи одержавлені сфери суспільного життя" з позицій сучасного праворозуміння інакше як позбавленим смислу не можна оцінити.

На межі третього тисячоліття **українська мова** вживає латинське publicus як "громадський", тобто у такому ж значенні, як і "суспільний". У цьому розумінні "винахід" Суду сприймається як тавтологія у вигляді "громадських сфер громадського життя". Втрачає смисл словосполучення "публічні сфери суспільного життя" і у найширшому значенні терміна "публічний" — гласний, відкритий, не приватний, такий, що здійснюється у присутності людей, публіки тощо, оскільки інших, окрім масонства, сфер у суспільному житті, мабуть, не буває.

У будь-якому розумінні до "інших публічних сфер суспільного життя" не належить "здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування", тому що цим словосполученням охоплюється все коло **громадського людського буття**, а саме — відносини за участю людей, насамперед у громадах, публічному спілкуванні, на зборах, демонстраціях, мітингах, маніфестаціях, в публічних місцях (слухачів, глядачів, відвідувачів, читачів, навіть непевних, підозрілих) та під час інших заходів, доступних не визначеному чи визначеному колу громадян. Це означає, що словосполучення "інші публічні сфери суспільного життя" є не що інше, як своєрідний невдалий аналог поняття "**громадянське суспільство**" чи конституційного терміна "сфери суспільного життя" (частина друга статті 10 Конституції України). Що ж до останніх, то держава аж ніяк **не зобов'язує**, а лише **забезпечує** всебічний розвиток і функціонування української мови, тобто надає чи створює необхідні матеріальні умови, засоби, охорону від посягань на українську мову з боку будь-кого, виявляє про неї постійну турботу, здійснює найвище піклування, догляд, опікування, кураторство, дбайливість, старанність тощо. Тільки так можна тлумачити термін "забезпечує". І будь-який закон чи рішення Конституційного Суду України **щодо обов'язковості, примусового нав'язування** громадянському суспільству якоїсь однієї мови **не відповідатиме Конституції України**.

Не є конституційним і положення, сформульоване Судом у частині другій пункту 2 Рішення. Воно **суперечить частині третій статті 10** Конституції України, яка **гарантує** (тобто тут держава не тільки забезпечує, як у попередній частині, а й виступає як гарант, поручник у виконанні сформульованого далі власного обов'язку) вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Жорстку, імперативну конституційну норму Суд підмінив досить розпливчастою диспозитивною формулою "можуть використовуватися". **Заміна** закріпленого Конституцією України **категоричного правила**, що передбачає єдиний варіант поведінки і не допускає відхилень від

нього **суб'єктивним правом вибору**, на мій погляд, є, хоч і дещо завуальованим, але все ж **конституційним порушенням**.

У частині першої пункту 2 Рішення має місце вже не просто "витончене" конституційне порушення, а грубе викривлення, **своєрідна фальсифікація** точного і виваженого **положення частини п'ятої статті 10** Конституції України про те, що "застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом". Суд штучно виокремив з усього багатства **мов**, про які йдеться в Конституції України, **лише одну** українську мову і сформулював на цій основі нову **імперативну правову норму**, за якою всі без винятку дошкільні, загальні середні, професійно-технічні та вищі державні і комунальні навчальні заклади мають **негайно** (підкреслимо, що офіційне тлумачення не тільки є обов'язковим до виконання на всій території України, остаточною і неоскаржуваним, а й наділеним зворотною силою) перейти на українську мову навчання.

Не викликає сумніву, що стаття 10 Конституції України враховує надзвичайну функціональну роль державної мови і передбачає **обов'язкове її вивчення як обов'язкового предмета** в усіх названих у частині першій пункту 2 Рішення навчальних закладах, крім вузів, де студенти повинні вже знати українську мову. Норма ж, сформульована у цій частині Конституційним Судом України, є не тільки **суб'єктивним, нормативним доповненням та фактичним ігноруванням** Конституції України, а й, зважаючи на сучасний стан правової свідомості нашого суспільства, його політичну полярність, поліетнічну реальність, білінгвізм, місцеві авторитарність і волюнтаризм, містить реальну загрозу розпалювання міжетнічних, соціальних конфліктів, **суттєвого підриву авторитету української мови**.

Не виправляє, а лише підтверджує висновки щодо неконституційності Рішення і частина друга пункту 2, яка **тільки дозволяє** деяким з названих вище навчальних закладів поряд з державною мовою застосовувати у навчальному процесі та вивчати мови національних меншин. Цим самим означене положення **викривляє ще й зміст частини п'ятої статті 53** Конституції України, яка говорить не тільки про можливість вивчення громадянами, що належать до національних меншин, рідної мови, а й **гарантує право на навчання рідною мовою**.

Резолютивна частина Рішення, окрім всього сказаного, не відокремлює "державного" від "недержавного", тобто **не враховує фундаментального конституційного положення частини другої статті 3** Конституції України про верховенство людини над державою, а навпаки, заганяє особу у колись звичне для неї становище "безпорадного гвинтика" у державному механізмі. Мільйони дітей та їх батьків позбавляються конституційного **права на навчання мовою**, яку вони вважають рідною, потрапляють у цілковиту залежність від держави, а держава, спираючись на неконституційне рішення Суду, дістає можливість безперешкодно нав'язувати свою волю як особі, так і суспільству.

Отже, Рішення Конституційного Суду України **прямо суперечить статтям 1** (у правовій державі не можуть діяти несправедливі норми), **3, 6, 7** (місцеве самоврядування фактично повністю підпорядковане загальнодержавній волі у визначенні застосування мов), **8** (порушується природне право людини на мову, норми прямої дії Конституції України підмінені офіційним тлумаченням, що суперечить їм), **10, 11** (поставлено штучні перепони на шляху розвитку етнічної, культурної, мовної самобутності національних меншин), **частині п'ятій статті 53, пунктам 4, 6 частини першої статті 92** (порядок застосування мов, засади виховання, освіти, культури визначаються законами, а не правовими нормами, сформульованими Конституційним Судом України), **частині другій статті 147, пункту 2 частини другої статті 150** Конституції України.

Крім того, пункти 1, 2 резолютивної частини Рішення більшою чи меншою мірою обмежують конституційні права людини і громадянина, втручаються у повноваження не тільки законодавчої, а й виконавчої влади, тобто входять у суперечність з окремими положеннями **статей 21, 22, 24, 26, 32, 34, 38, 64, 116** Конституції України. Суд своїм рішенням фактично спростував і скасував конституційні гарантії, закріплені у статтях 10 і 53 Конституції України.

І нарешті, деякі узагальнення і пропозиції щодо ухваленого Конституційним Судом України неконституційного Рішення.

Цей факт ще раз засвідчив **недолугість** виключно вузьконормативного праворозуміння в разі офіційного тлумачення Конституції України, ухваленої на хвилі піднесення, відродження протилежного юридичному позитивізму юснатуралістичного правоусвідомлення, раціоналістичного правосприйняття. Право на мову — **абсолютне природне право** людини, невід'ємна частина особистості. Його особливості полягає в тому, що таке право (як, скажімо, і право людини їсти, дихати тощо) належить до досить "тонкої", "тендітної" сфери правового регулювання, а часом і зовсім йому не підвладне. Нормативісти блискуче володіють "юридичним ремеслом", **але не усвідомлюють ані меж, ані міри нормативної регламентації** і впевнені, що правовий примус (через статтю закону, позитивну норму права) може вирішити будь-яку проблему державного чи суспільного життя. Їх втручання до зазначеної природно-правової сфери, яка потребує толерантності, гнучкості, шанобливості, стриманості, коректності у праворозумінні, небажане, оскільки **гіперболізація ролі позитивної норми**, схильність до імперативу, правового тиску нічого, окрім шкоди, не дасть.

Історія української мови це повністю підтверджує. Силою законів, указів та інших актів її намагались як знищити, викорчувати (імперська Росія), так нав'язати, тобто провести суцільну українізацію суспільства (початок радянського періоду). І ті й ті спроби зазнали краху. А, скажімо, така ж поліетнічна держава як і Україна, Бельгія після тривалої мовної конфронтації закріпила у статті 23 Конституції норму: "Використання мов, прийнятих у Бельгії, не є обов'язковим воно може бути регламентовано лише законом і лише стосовно актів державної влади та для судочинства". Всім відомо, що авторитет цієї країни, її суверенітет і незалежність залишаються недоторканими.

Державна українська мова, на наш погляд, **має блискучі перспективи**, але тільки в тому разі, якщо вона буде **еволюціонізувати природним шляхом**, у руслі вимог положень статті 10 та інших положень Конституції України, **без політичного чи юридичного авантюризму**. Провокаційні спонукання штучно українізувати суспільство методом правового примусу, протиприродного, насильницького юридичного унормування не тільки суперечать точно виписаним конституційним нормам і обмежують права національних меншин та російськомовних етнічних українців, а й завдадуть **відчутного удару по авторитету української мови**.

Що ж до **правового регулювання** сфери всебічного розвитку і функціонування української мови, її використання, як і російської, інших мов національних меншин, захисту мов тощо, то воно **не лише можливе, а й обов'язкове**. Маєть ся на увазі обережне, делікатне регулювання суворо у рамках Конституції України з урахуванням **реального національно-етнічного плюралізму** (за останніми офіційними даними українську мову вважають рідною 64,7% населення України а російську — 32,8%), **верховенства природного права**, з явною перевагою цивільно-правових заохочувальних позитивних норм, які формувалися б шляхом **правотворення знизу**, тобто у реальному житті, а не патерналістськи настроє

ними державними органами, тотальним адмініструванням, спробами поставити закон як категорію політичну, ідеологічну над "безпартійним" правом. Не виключаються при цьому і примусові позитивні норми, особливо щодо сфери відповідальності за приниження, зневажання, умисне спотворення будь-якої мови, за посягання на права особи за мовними ознаками тощо.

Такі вимоги стануть правовою реальністю, якщо офіційне тлумачення статті 10 Конституції України, відповідне законотворення у Верховній Раді України здійснюватиметься з методологічних і концептуальних позицій **справжнього, а не удаваного верховенства права, раціоналістичного (юснатуралістичного) праворозуміння**, тобто з позицій "елегантної" юриспруденції, філософії права, а не застарілої юридичної догматики нормативістів.

Саме остання призвела Конституційний Суд України до **помилкового Рішення**. Двохсотлітня практика функціонування новітньої світової конституційної юстиції у вигляді судового конституційного контролю свідчить, що такі помилки можуть інколи повторюватись. Не інакше, як ганебними визнають низку офіційних тлумачень Конституції Сполучених Штатів Америки Верховним Судом США і науковці, і самі авторитетні судді цієї країни. Чимало з таких тлумачень діють і сьогодні, проте багато помилок вже виправлено шляхом застосування Верховним Судом США **принципу "тлумачення, що змінюється"**.

Конституційний Суд України теж може взяти такий принцип на озброєння, ставши на конституційну позицію **природного праворозуміння** і відповідним чином витлумачивши положення частини першої статті 8 Конституції України **про верховенство права**. Але, враховуючи, що правовий світогляд абсолютної більшості суддів залишається обмеженим рамками юридичного позитивізму і неопозитивізму, допомогти Суду виправляти допущені помилки зможе Верховна Рада України **шляхом внесення відповідних змін чи доповнень до Закону України "Про Конституційний Суд України"**.

Суддя Конституційного Суду України

О. Мироненко

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням
51 народного депутата України щодо відповідності
Конституції України (конституційності)
положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹
Кримінального кодексу України
в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання
(справа про смертну кару)

м. Київ
29 грудня 1999 року
№ 11-рп/99

Справа № 1-33/99

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю уповноважених за дорученням суб'єкта права на конституційне подання — 51 народного депутата України — Головатого Сергія Петровича, народного депутата України; Зварича Романа Михайловича, народного депутата України; Костицького Василя Васильовича, народного депутата України; Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; залучених до участі у розгляді справи: від Міністерства юстиції України — Стичинського Броніслава Станіславовича, першого заступника Міністра юстиції України; від Міністерства закордонних справ України — Герасько Лариси Анатоліївни, третього секретаря Договірніо-правового управління Міністерства закордонних справ України, Кулика Маркіяна Зіновійовича, заступника начальника Договірніо-правового управління Міністерства закордонних справ України, Шакуро Наталі

Євгенівни, завідувача відділу ОБСЄ та Ради Європи Управління євроатлантичної інтеграції Міністерства закордонних справ України, Бойко Оксани Владиславівни, першого секретаря відділу прав людини та соціальних питань Управління міжнародних організацій Міністерства закордонних справ України; від Державного департаменту України з питань виконання покарань — Штанька Івана Васильовича, директора Державного департаменту України з питань виконання покарань, розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ Кримінального кодексу України, який було прийнято 28 грудня 1960 року і введено в дію 1 квітня 1961 року, в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання.

Приводом для розгляду справи згідно із статтями 39, 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання.

Підставою для розгляду справи відповідно до статей 71, 82 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність спірних питань щодо конституційності положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання.

Заслухавши суддю-доповідача Мартиненка П.Ф., пояснення Головатого С.П., Зварича Р.М., Костицького В.В., Селіванова А.О., Носова В.В., Стичинського Б.С., Герасько Л.А., Кулика М.З., Шакуро Н.Є., Бойко О.В., Штанька І.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), положення статті 24 Кримінального кодексу України про застосування смертної кари як виняткової міри покарання за особливо тяжкі злочини у випадках, спеціально передбачених в Особливої частині цього Кодексу: посягання на життя державного діяча (стаття 58), посягання на життя представника іноземної держави (стаття 59), диверсію (стаття 60), умисне вбивство при обтяжуючих обставинах (стаття 93), посягання на життя судді, працівника правоохоронного органу у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, а також члена громадського формування з охорони громадського порядку або військовослужбовця у зв'язку з діяльністю, пов'язаною з охороною громадського порядку (стаття 190¹).

У конституційному поданні зазначається, що закріплене в Конституції України право на життя є абсолютним, і що при тлумаченні Основного Закону треба "враховувати глибоку й чітко виражену в його статтях пошану до цінності людського життя, до невід'ємного та невідчужуваного права людини на життя як однієї з фундаментальних засад побудови правового, демократичного суспільства." Тому в контексті Конституції України, зокрема її преамбули, частини другої статті 3, статей 21, 22, 24, 27, 28, пункту 1 частини першої статті 92, частини другої статті 102, частини третьої статті 104 та пункту 2 статті 116 застосування смертної кари як виняткової міри покарання потрібно розцінювати як "свавільне позбавлення людини її права на життя." Скасування смертної кари, на думку суб'єкта конституційного подання, зумовлено також вступом України до Ради Європи.

У листі Голови Верховної Ради України стверджується, що, зважаючи на неоднозначне ставлення народних депутатів України до порушеного питання

та враховуючи суттєві зміни конституційного ладу держави, які відбулись після введення в дію Кримінального кодексу України, "питання конституційності призначення чи/або застосування покарань, що принижують гідність особи, є соціально значущим."

Глава Адміністрації Президента України в листі до Конституційного Суду України зауважує, що Конституція України не містить безпосередніх застережень щодо застосування чи незастосування такого покарання, як смертна кара. Тому вирішення порушеного в конституційному поданні питання залежить від "системного з'ясування конституційного змісту положень, зокрема, статей 3, 27, 28, частини третьої статті 63 та статті 64 Конституції України".

2. Конституція України визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3), а утвердження і забезпечення прав і свобод людини — головним обов'язком держави (частина друга статті 3).

На конкретизацію цих положень розділу I "Загальні засади" в частині першій статті 27 Конституції України проголошено невід'ємне право кожної людини на життя. У частині другій цієї статті зазначається, що "ніхто не може бути свавільно позбавлений життя", проте значення терміна "свавільно" не розкрито.

У звичному, а також в юридичному обігу термін "свавільно" вживається теж неоднозначно: необмежена влада; відсутність законності, справедливості; схильність діяти на власний розсуд, не зважаючи на волю й думку інших; самовілля тощо.

В частині першій статті 6 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права 1966 року (ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року) термін "свавільно" характеризує загальне правило, згідно з яким "право на життя є невід'ємним правом кожної людини. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя". Як виняток, в країнах, які не скасували смертної кари, Міжнародний Пакт допускає, що "смертні вироки можуть виноситися тільки за найтяжчі злочини відповідно до закону".

В проектах Конституції України, що в різний час розглядались у конституційних комісіях і у Верховній Раді України, це загальне правило і виняток з нього неодноразово поєднувалися. Чинна Конституція України, яка приймалась уже після ратифікації Верховною Радою України Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (Закон України "Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами" від 10 листопада 1994 року) і приєднання України до Статуту Ради Європи (Закон України "Про приєднання України до Статуту Ради Європи" від 31 жовтня 1995 року), обмежилась лише загальним правилом. Це і дало привід для неоднакового розуміння змісту положення частини другої статті 27 Конституції України, на що звернула увагу і Венеціанська Комісія "За демократію через право" Ради Європи у своєму "Висновку про конституційні аспекти смертної кари в Україні" (33 пленарне засідання, 12—13 грудня 1997 року).

Тлумачення положень частин першої та другої статті 27 Конституції України в контексті всіх інших положень Конституції України як єдиного цілісного документа дає підстави стверджувати, що вони не припускають смертної кари як виду покарання. На користь такого висновку свідчить тенденція практики застосування Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, ратифікованої Верховною Радою України (Закон України "Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та

протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції" від 17 липня 1997 року із змінами, внесеними Законом України від 24 березня 1999 року), зокрема, положень статті 3 Конвенції.

3. Ключовим у визнанні права людини на життя за Конституцією України є положення, згідно з яким це право є невід'ємним (частина перша статті 27), невідчужуваним та непорушним (стаття 21). Право на життя належить людині від народження і захищається державою.

Конституція України проголошує, що конституційні права і свободи, зокрема право людини на життя, гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22), що забороняється внесення будь-яких змін до Конституції України, якщо вони передбачають скасування прав і свобод людини і громадянина (частина перша статті 157). Не допускається також звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, в тому числі невід'ємного права людини на життя, в разі прийняття нових або внесення змін до чинних законів (частина третя статті 22).

Отже, за своїм змістом положення частини другої статті 22 Конституції України передбачають, з одного боку, обов'язок держави гарантувати конституційні права і свободи, насамперед право людини на життя, а з другого — утримуватись від прийняття будь-яких актів, які призводили б до скасування конституційних прав і свобод, а отже — і права людини на життя. Виходячи з положень частини другої статті 8 Конституції України норма частини другої її статті 22 має враховуватись при прийнятті законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відповідних суспільних відносин. Позбавлення людини життя державою внаслідок застосування смертної кари як виду покарання, навіть у межах положень, визначених законом, є скасуванням невід'ємного права людини на життя, що не відповідає Конституції України.

Тому відповідні положення Кримінального кодексу України, які передбачають застосування смертної кари, суперечать зазначеним вище положенням Конституції України.

4. Відповідно до статті 23 Конституції України кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей. Конституція України, закріплюючи невід'ємне право на життя кожної людини (частина перша статті 27) і гарантуючи це право від скасування (частина друга статті 22), закріплює водночас положення про те, що кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань (частина третя статті 27). Відповідно до положень частини п'ятої статті 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Зокрема, з метою захисту свого життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей, якщо це зумовлено потребою негайного відвернення чи припинення суспільно небезпечного посягання, Кримінальний кодекс України передбачив положення щодо дій людини у стані необхідної оборони.

Конституційне забезпечення невід'ємного права на життя кожної людини, як і всіх інших прав і свобод людини і громадянина в Україні, базується на засаді: винятки стосовно прав і свобод людини і громадянина встановлюються самою Конституцією України, а не законами чи іншими нормативними актами. Відповідно до положення частини першої статті 64 Конституції України "конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України".

Конституція України не містить будь-яких положень про можливість застосування смертної кари як винятку з положення частини першої статті 27 Конституції України про невід'ємне право на життя кожної людини. Таким чином, смертну кару як вид покарання, передбачений у відповідних положеннях Кримінального кодексу України, не можна вважати винятком з невід'ємного права на життя кожної людини, закріпленого у Конституції України. Положення Кримінального кодексу України щодо застосування смертної кари як виду покарання повинні розглядатись як не передбачені Конституцією України обмеження невід'ємного права на життя кожної людини і мають бути визнані такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними).

5. Розкриваючи зміст невід'ємного права на життя кожної людини, закріпленого у частині першій статті 27 Конституції України, треба враховувати і невідповідність смертної кари цілям покарання та можливість судової помилки, коли виконання судового вироку щодо особи, засудженої до смертної кари, унеможливує виправлення її наслідків, що не узгоджується з конституційними гарантіями захисту прав і свобод людини і громадянина (стаття 55 Конституції України).

Після проголошення незалежності України була значно звужена сфера застосування смертної кари, котра передбачалася в санкціях багатьох статей Кримінального кодексу Української РСР. Законом України від 17 червня 1992 року було скасовано смертну кару за зраду батьківщини (частина 1 статті 56), шпигунство (стаття 57), бандитизм (стаття 69), дії, що дезорганізують роботу виправно-трудових установ (частина друга статті 69¹), виготовлення або збут підроблених грошей чи цінних паперів (частина друга статті 79), порушення правил про валютні операції (частина друга статті 80), розкрадання державного або громадського майна в особливо великих розмірах (стаття 86¹), згвалтування (частина четверта статті 117), угон повітряного судна (частина третя статті 217²).

Проте мета призначення смертної кари за вироком суду залишилась юридично не визначеною. У статті 24 Кримінального кодексу України виняткова міра покарання — смертна кара — передбачена як тимчасова, до її повного скасування, проте коли і за яких обставин це має відбутись, не визначено. Не вирішена ця проблема і кримінально-виконавчим законодавством.

Як показує світовий і вітчизняний досвід, смертна кара не може бути виправданою і як ефективний засіб у боротьбі із злочинністю. Ця міра покарання не належить до факторів, що стримують злочинність. Це підтверджують кримінологічні дослідження: кількість злочинів проти життя людини не зменшується із збільшенням судових вироків про призначення смертної кари. Протягом майже 40 років (з часу набрання чинності Кримінальним кодексом України — 1 квітня 1961 року) кількість умисних вбивств зростала, незважаючи на застосування виняткової міри покарання. Отже, і з позиції попередження злочинності смертна кара себе не виправдовує.

Виходячи з того, що Україна є соціальною, демократичною і правовою державою (стаття 1 Конституції України), в якій життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини визнані найвищою соціальною цінністю (стаття 3 Конституції України), смертна кара як вид покарання має розглядатись як така, що не узгоджується з зазначеними положеннями Конституції України.

6. Смертна кара як вид покарання суперечить також статті 28 Конституції України, відповідно до якої "ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню". Названа стаття відтворює положення статті 3 Конвенції про захист прав і основ-

них свобод людини 1950 року. Невідповідність смертної кари цій статті Конвенції підтверджує Європейський суд з прав людини, юрисдикцію якого щодо тлумачення зазначеної Конвенції визнала Україна (пункт перший Закону України від 17 липня 1997 року).

Наведене дає підстави для висновку, що невід'ємне право кожної людини на життя нерозривно поєднано з її правом на людську гідність. Як основні права людини вони зумовлюють можливість реалізації всіх інших прав і свобод людини і громадянина і не можуть бути ні обмежені, ні скасовані.

Верховна Рада України в Законі України "Про приєднання України до Статуту Ради Європи" підтвердила відданість України "ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів". У листі Голови Верховної Ради України до Конституційного Суду України зазначається, що після вступу України до Ради Європи "Україною послідовно здійснюються кроки, спрямовані на виконання взятих на себе зобов'язань, пов'язаних із членством в цій організації, які містяться у "Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи" (Страсбург, 26 вересня 1995 року). До цих зобов'язань належить і заборона смертної кари як виду покарання.

Стосовно положення статті 25 Кримінального кодексу України щодо заміни смертної кари іншим видом покарання, то це питання підлягає вирішенню у законодавчому порядку (пункт 14 частини першої статті 92 Конституції України).

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

в и р і ш и в:

1. Положення статті 24 Загальної частини та положення санкцій статей Особливої частини Кримінального кодексу України, які передбачають смертну кару як вид покарання, визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

2. Положення Кримінального кодексу України, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Верховній Раді України привести Кримінальний кодекс України у відповідність з цим Рішенням Конституційного Суду України.

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

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням
46 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11,
частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16
частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41,
частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54,
частини четвертої статті 61, частини першої статті 62,
частин першої, шостої, сьомої статті 63,
частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої,
п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V
“Прикінцеві та перехідні положення” Закону України
“Про місцеве самоврядування в Україні”
(справа про місцеве самоврядування)**

м. Київ
9 лютого 2000 року
№ 1-рп/2000

Справа № 1-5/2000

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання — 46 народних депутатів України — Поживанова Михайла Олександровича, виконуючого обов'язки заступника Голови Київської міської державної адміністрації, Олійника Володимира Миколайовича, Черкаського міського голови, а також Селіванова Анатолія Олександровича, Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України та Носова Владислава Васильовича, Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частин четвертої статті 61, частин першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40, 71 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне подання 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначених положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 75 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність спору щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" в частині визначення ним статусу територіальних громад районів у містах та районних у містах рад, назви та системи виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, статусу сільського, селищного, міського голови, порядку дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів, а також гарантій самостійності місцевих бюджетів.

Заслухавши суддю-доповідача Корнієнка М.І., пояснення Поживанова М.О., Олійника В.М., Селіванова А.О., Носова В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1.1. У конституційному поданні народних депутатів України, виступах представників суб'єкта права на конституційне подання наголошується на тому, що положення частини п'ятої статті 6, частини четвертої статті 16, частин третьої та четвертої статті 41, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі — Закон), які визначають територіальні громади районів у містах та районні в місті ради як окремі суб'єкти, що мають право самостійно здійснювати місцеве самоврядування та бути самостійними суб'єктами права комунальної власності, суперечать статті 140 Конституції України, зокрема частині першій, згідно з якою право на здійснення місцевого самоврядування в містах надано територіальним громадам цих міст, а також частині п'ятій зазначеної статті, відповідно до якої "питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад".

На думку суб'єкта права на конституційне подання та його представників, територіальні громади районів у містах можуть розглядатися лише як складові територіальної громади міста, які набувають правосуб'єктності на управління комунальним майном лише в разі обрання ними за рішенням міської ради, прийнятим нею без будь-яких обмежень, відповідних районних у місті рад та наділення їх частиною повноважень міської ради, фінансів і комунального майна.

У листі Голови Верховної Ради України, а також у виступах на пленарному засіданні Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України висловлена протилежна позиція, відповідно до якої територіальна громада району в місті як суб'єкт права комунальної власності є категорією конституційною, оскільки це її право визначається частиною першою статті 142 Конституції України, а не рішенням міської ради. Тому визначений Законом порядок щодо утворення (неутворення) районних у містах рад, де враховані й

інтереси територіальних громад районів у містах, і позиція існуючих районних у містах рад, не суперечить статті 140 Конституції України.

1.2. Конституційний Суд України, вирішуючи цей спір, виходить з того, що положення:

частини п'ятої статті 6 та частини четвертої статті 16 Закону, відповідно до яких у містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права комунальної власності та не втрачають цього права в разі, якщо рішення про створення районних у містах рад не було прийнято, узгоджуються з положенням частини першої статті 142 Конституції України, згідно з яким територіальні громади районів у містах поряд з територіальними громадами міст визначаються як суб'єкти права комунальної власності;

частин третьої та четвертої статті 41, абзацу третього пункту 2 Розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону, відповідно до яких рішення територіальних громад міст з районним поділом або міських рад щодо утворення (неутворення) районних у містах рад мають прийматися з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст, а обсяг і межі повноважень районних у містах рад (у разі їх створення) та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах і не можуть змінюватися протягом даного скликання, узгоджуються як з частиною першою статті 142, так і абзацом третім пункту 8 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України, відповідно до якого "районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону".

Частина перша статті 142 та абзац третій пункту 8 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України змістовно не пов'язані з частиною п'ятою статті 140 Конституції України, відповідно до якої "питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад", та іншими статтями Основного Закону, зокрема його статтею 143, на які посилалися представники суб'єкта права на конституційне подання. Проте між цими нормами немає суперечності, оскільки відповідно до статті 146 Конституції України "інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом".

2.1. У конституційному поданні також стверджується, що положення частини першої статті 11, а також статей 51, 52, 53, 54 Закону, в яких конкретно визначаються назва та система виконавчих органів рад — "виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи", а також передбачається обов'язкове утворення колегіального виконавчого органу — виконавчого комітету, суперечать Конституції України, яка дає лише родове поняття — "виконавчі органи" (частина третя статті 140). На думку суб'єкта права на конституційне подання, виконавчий орган ради має бути єдиним. Його колегіальний характер суперечить Конституції України. Визначення в Законі відділів, управлінь як самостійних виконавчих органів ради обмежує конституційні повноваження сільського, селищного, міського голови, оскільки відповідно до частини другої статті 141 Конституції України він "очолює виконавчий орган ради".

У листі Голови Верховної Ради України зазначається, що відповідно до частини третьої статті 140 Конституції України "місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи". Тому порядок створення виконавчого органу та його назва мають визначатися Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Цієї ж позиції дотримується і Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України, на думку якого назва виконавчого органу ради має визначатися не радою, а законом, бо саме в законі закріплюються повноваження, які можуть надаватися лише конкретному органу, а "не його родовій ознаці".

2.2. У вирішенні цього спору Конституційний Суд України виходить з того, що відповідно до Конституції України (пункт 15 частини першої статті 92, частина третя статті 141, стаття 146) засади місцевого самоврядування, питання формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, зокрема статус виконавчих органів ради та їх повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації, визначаються законом. До того ж в тексті Конституції України вживаються як словосполучення "виконавчий орган ради", так і "виконавчі органи ради" (частини друга і третя статті 141).

Відповідно до Закону виконавчими органами сільських, селищних, міських рад є їх виконавчі комітети, а також відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (частина перша статті 11).

Виконавчий комітет є виконавчим органом загальної компетенції сільської, селищної, міської ради. Він утворюється радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, який очолює виконавчий комітет, його заступника (заступників) з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету за посадою також входить секретар відповідної ради. Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, а формою правового акта — рішення. Виконавчий комітет є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади (статті 51, 52, 53 Закону).

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є її виконавчими органами галузевої та функціональної компетенції, підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, а також сільському, селищному, міському голові. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою одноособово (стаття 54 Закону).

У сільських, селищних, міських (районного значення) радах, де обсяг виконавчої діяльності не потребує створення відділів та управлінь, до складу виконавчого комітету можуть входити, як про це свідчить практика, інші особи, зокрема керівники тих підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад. Вони також призначаються на посади та звільняються з посад сільським, селищним, міським головою одноособово (пункт 10 частини третьої статті 42 Закону).

Утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск, утворення інших виконавчих органів ради та затвердження їх структури в цілому, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання, обрання секретаря ради віднесено до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Проте ці питання вирішуються ними за поданням сільського, селищного, міського голови (пункти 3, 4, 5, 6 частини першої статті 26, пункти 4, 5, 6 частини третьої статті 42 Закону).

Отже, чинний Закон визначає сільського, селищного, міського голову як посадову особу, яка очолює не тільки виконавчий комітет, а й всю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність, що узгоджується з частиною другою статті 141 Конституції України.

Принцип колегіальності в організації та діяльності місцевого самоврядування зумовлює відповідну природу органів місцевого самоврядування — рад, що

безпосередньо впливає з Конституції України (частина третя статті 140, частина перша статті 141).

Що ж стосується засад, на підставі яких мають діяти виконавчі комітети рад, то за логікою зазначених вище положень Конституції України це питання має вирішуватися законом.

3.1. Суб'єкт права на конституційне подання також вважає, що положення пунктів 3, 5, 6 частини першої статті 26, частини третьої статті 52 Закону, відповідно до яких утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу та внесення змін до нього, затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання, утворення інших виконавчих органів ради, розмежування повноважень між виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою мають здійснюватися відповідно радою, а також положення пунктів 9, 10, 16 частини першої статті 26, частини шостої статті 42, частини третьої статті 79, відповідно до яких сільська, селищна, міська рада має право заслуховувати звіт сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, приймати рішення про недовіру та про дострокове припинення його повноважень, обмежують статус сільського, селищного, міського голови як посадової особи, яка відповідно до Конституції України безпосередньо обирається територіальною громадою.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, сільський, селищний, міський голова відповідальний і підзвітний лише територіальній громаді, яка його обрала, а виконавчий орган ради має формуватися головою одноособово. Конституція України, як стверджують представники суб'єкта права на конституційне подання, врівноважила статус сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів, не ставлячи їх в залежність один від одного і не надаючи права відповідній раді припинити достроково повноваження сільського, селищного, міського голови.

3.2. У системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів — територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. Відповідно до частини першої статті 140 Конституції України та частини першої статті 6 Закону територіальна громада є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради, як це в свою чергу логічно впливає із змісту частини третьої статті 140 Конституції України, а також частини першої статті 10 Закону, є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради мають свої виконавчі органи, а отже — їм підзвітні та підконтрольні.

За Конституцією України (частина друга статті 141) сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають сільського, селищного, міського голову передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради. Закон не обмежує повноваження сільського, селищного, міського голови лише головуванням на засіданнях ради, а покладає на нього й інші повноваження, аналогічні тим, які має, наприклад, голова районної, обласної ради. Передусім це організація роботи ради, керівництво її апаратом, формування порядку денного цієї ради, укладення від імені ради договорів з питань, віднесених до виключної компе-

тенції ради, представництво ради у відносинах з державними органами та іншими органами місцевого самоврядування тощо (частина третя статті 42 Закону).

Отже, Конституція України, запровадивши обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо територіальною громадою, не урівноважила його статус зі статусом сільської, селищної, міської ради.

Спосіб формування сільської, селищної, міської ради та обрання сільського, селищного, міського голови однакові, проте їх статус різний. Відповідно до Конституції України голова очолює виконавчий орган ради, інтегрований в його структуру, а тому має відповідати перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за свою власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради за наявності підстав, передбачених частиною другою статті 79 Закону (якщо він порушує Конституцію та закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень).

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 Конституції України). У зв'язку з цим не відповідає Конституції України (є неконституційним) положення частини третьої статті 79 Закону, відповідно до якого повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково за рішенням відповідної ради також "в інших випадках".

4.1. Суб'єкт права на конституційне подання також вважає, що не відповідають Конституції України і положення частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78 та частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79 Закону, відповідно до яких Верховна Рада України за певних обставин може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, а також сільського, селищного, міського голови, оскільки стаття 85 Конституції України не передбачає права Верховної Ради України достроково припиняти повноваження місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. На думку представників суб'єкта права на конституційне подання, за логікою Конституції України рішенням Верховної Ради України про призначення позачергових виборів ради чи сільського, селищного, міського голови має передувати акт про припинення їх повноважень, однак вирішення цього питання до компетенції Верховної Ради України не належить.

Заперечуючи проти наведених у поданні доводів щодо неконституційності перелічених вище положень Закону, Голова Верховної Ради України наголошує на тому, що відповідно до статей 78, 79 Закону Верховна Рада України приймає рішення не про дострокове припинення повноважень відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови, а про призначення позачергових виборів, а це повністю, на його думку, відповідає пункту 30 статті 85 Конституції України.

4.2. Конституційний Суд України в цьому питанні керується тим, що, приймаючи рішення про призначення позачергових виборів до відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови, Верховна Рада України не виходить за межі своїх повноважень, передбачених пунктом 30 статті 85 Конституції України. Цим рішенням Верховна Рада України не припиняє достроково повноваження зазначених органів місцевого самоврядування та його посадових осіб, оскільки відповідно до Закону (частина шоста статті 78, частина сьома статті 79) вони продовжують діяти до обрання нового складу відповідної ради та нового сільського, селищного, міського голови. Тільки через волевиявлення виборців, а не за рішенням Верховної Ради України припиняються повноваження відповідної ради чи сільського, селищного, міського голови.

Що ж до юридичних підстав, за наявності яких Верховна Рада України може прийняти рішення про призначення позачергових виборів до відповідної ради, сільського, селищного, міського голови (якщо рада не вирішує питань, віднесених

до її відання, або вона прийняла рішення з порушенням Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; коли голова не забезпечує здійснення наданих йому повноважень або ж порушує Конституцію і закони України, права і свободи громадян), то вони не суперечать Конституції України, оскільки вона передбачає, що статус сільських, селищних, міських голів, інші питання формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом (частина третя статті 141, стаття 146).

5.1. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що положення частини четвертої статті 61, окремі положення частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63 Закону суперечать положенням частин першої, третьої статті 142, частини першої статті 143 Конституції України "щодо самостійності місцевих бюджетів".

Заперечуючи проти наведених у конституційному поданні доводів щодо неконституційності названих вище положень Закону, Голова Верховної Ради України зазначає, що всі вони відповідають статтям 142, 143 Конституції України, за винятком третього речення частини першої статті 62 Закону, яке, на думку Голови Верховної Ради України, суперечить принципу незалежності місцевих бюджетів.

5.2. Згідно з положеннями частин шостої, сьомої статті 63 Закону кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субсидій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення в розмірах, необхідних для формування доходних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Ці положення Закону повністю відповідають положенням частини другої статті 143 Конституції України, на підставі яких обласні та районні ради затверджують районні і обласні бюджети, що формуються з коштів державного бюджету для їх подальшого розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.

Що ж стосується положень частини четвертої статті 61 та частини першої статті 63 Закону, відповідно до яких самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними податками та іншими загальнообов'язковими платежами, то вони також узгоджуються з положеннями частини третьої статті 142 Конституції України, відповідно до яких держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

Закон, визначаючи джерела фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, визначає і обсяг цієї фінансової підтримки, який не може перевищувати "мінімальний розмір місцевого бюджету" (третє речення частини першої статті 62). Цей мінімальний розмір місцевого бюджету має визначатися на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом (частина друга статті 62).

На сьогодні ще немає законів, які б відповідно до Конституції України визначали порядок формування мінімальних бюджетів та нормативи бюджетної забезпеченості, рівень мінімальних соціальних потреб, мінімальний розмір місцевого бюджету. Тому згідно з пунктом 9 Розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону до прийняття відповідних законів місцеві бюджети формуються в порядку, встановленому законами про бюджетну та податкову системи.

До завершення законодавчого врегулювання порядку формування місцевих бюджетів немає підстав вважати, що положення частини першої статті 62 Закону, відповідно до якого "у випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний рівень місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет", суперечить принципу незалежності місцевих бюджетів, а отже — Конституції України. Таким чином, провадження у справі щодо відповідності Конституції України третього речення частини першої статті 62 Закону підлягає припиненню.

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

в и р і ш и в :

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини третьої статті 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради "в інших випадках", тобто з підстав, не передбачених частиною другою цієї статті.

2. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої, четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частин четвертої статті 61, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої (крім положення, визнаного неконституційним у пункті 1 цього Рішення), п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 Розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

3. Припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 62 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до якого "у випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет".

4. Положення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" в частині, що визнана неконституційною, втрачає чинність з дня ухвалення цього Рішення.

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

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9

Закону України "Про ціни і ціноутворення"

і розділу II "Прикінцеві положення" Закону України

"Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги)

м. К и ї в
10 лютого 2000 року
№ 2-рп/2000

Справа № 1-21/2000

Конституційний Суд України
у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання — Президента України — Кальника Віктора Мартиновича, першого заступника Міністра економіки України, Стичинського Броніслава Станіславовича, першого заступника Міністра юстиції України; представників Верховної Ради України — Сокерчака В'ячеслава Михайловича, першого заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності, Донченка Юрія Григоровича, першого заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці, Селіванова Анатолія Олександровича, Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України, а також Носова Владислава Васильовича, Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) поло-

жень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 3 грудня 1990 року № 507-XII в редакції Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року № 495-XIV і розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення".

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" стало конституційне подання Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" в редакції Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року і розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення".

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 75 Закону України "Про Конституційний Суд України" є наявність спору стосовно конституційності положень Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року.

Заслухавши суддю-доповідача Німченка В.І., пояснення Кальника В.М., Сичинського Б.С., Сокерчака В.М., Донченка Ю.Г. і дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційним Закон України від 17 березня 1999 року "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення".

Зазначеним Законом статтю 5 Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 3 грудня 1990 року доповнено частиною другою, згідно з якою у разі виникнення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплатах забороняється до погашення такої заборгованості підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України, а статтю 9 — частиною третьою, яка передбачає, що ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку встановлюються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Верховною Радою України.

Пунктом 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" визначено, що оплата житлово-комунальних послуг та послуг громадського транспорту здійснюється громадянами України за цінами і тарифами, встановленими відповідно Кабінетом Міністрів України, Національною комісією з питань регулювання електроенергетики України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, за станом на 1 червня 1998 року.

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що, прийнявши цей Закон, Верховна Рада України вийшла за межі своєї компетенції, визначеної Конституцією України (статті 85, 92), і перебрала на себе повноваження, які Конституцією України покладено на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Цим самим Верховна Рада України порушила принцип поділу влади в Україні (частина перша статті 6 Конституції України).

Президент України також зазначає, що відповідно до пункту 3 статті 116 Конституції України проведення цінової політики у державі забезпечує Кабінет

Міністрів України. Ці повноваження Кабінету Міністрів України передбачені і статтею 4 Закону України "Про ціни і ціноутворення".

Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері ціноутворення, на думку Президента України, підтверджено також Рішенням Конституційного Суду України від 2 березня 1999 року, в якому визнано таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним), Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" від 23 липня 1998 року. Незважаючи на це, Верховна Рада України прийняла закон, в якому відтворено норми, визнані Рішенням Конституційного Суду України неконституційними.

У зв'язку з цим суб'єкт права на конституційне подання вважає положення частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" в редакції Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року і розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" неконституційними.

Заперечуючи проти аргументів, наведених у конституційному поданні, Голова Верховної Ради України в письмовому поясненні Конституційному Суду України та представники Верховної Ради України в процесі розгляду справи на відкритому пленарному засіданні зазначили, що Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" прийнято Верховною Радою України в межах її повноважень, передбачених, зокрема, пунктом 3 частини першої статті 85 та пунктами 1, 6 частини першої статті 92 Конституції України. Що ж до Рішення Конституційного Суду України від 2 березня 1999 року, то, на їх думку, Верховна Рада України керується ним у виконанні своїх законотворчих функцій у різних сферах регулювання суспільних відносин, в тому числі і у сфері політики ціноутворення. Зокрема, повноваження щодо визначення засад цієї політики Верховна Рада України реалізувала у Законі України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року.

2. Принцип поділу державної влади в Україні (стаття 6 Конституції України) означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, реалізуючи свої повноваження, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Виходячи з наведених положень Конституційний Суд України у Рішенні від 2 березня 1999 року висловив правову позицію щодо розмежування повноважень Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади у сфері формування та реалізації цінової політики. Відповідно до цієї правової позиції Верховна Рада України згідно з пунктом 5 частини першої статті 85 Конституції України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, у тому числі цінової як однієї із складових внутрішньої економічної і соціальної політики держави. Кабінет Міністрів України забезпечує проведення цінової політики (пункт 3 статті 116 Конституції України). Це означає реалізацію урядом визначених парламентом основ встановлення і застосування цін і тарифів, що логічно включає їх регулювання та контроль за ними.

Засади цінової політики — це відправні, вихідні ідеї, які виражають найважливіші підвалини і закономірності політики цін, в той же час — це відносно самостійна, відокремлена від конкретного регулювання цін і тарифів категорія. Головною метою засад цінової політики є спрямування і забезпечення збалансованості усього механізму ціноутворення, єдності в регулюванні відносин у цій сфері.

Внесені до Закону України "Про ціни і ціноутворення" зміни, зокрема положення частини другої статті 5, не узгоджуються з поняттям "засади цінової політики", оскільки фактично сформульовано юридичну норму, аналогічну за змістом (хоча й досконалішу з точки зору юридичної техніки) з нормою статті 1 Закону України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" від 23 липня 1998 року, який Конституційним Судом України визнано таким, що суперечить Конституції України (неконституційним). Зазначене положення не узгоджується також з вимогами пункту 6 статті 92 Конституції України, відповідно до яких законами України визначаються лише основи соціального захисту. А проведення політики соціального захисту, як і цінової політики, згідно з пунктом 3 статті 116 Конституції України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України.

3. Невід'ємною частиною реалізації засад політики ціноутворення в державі є визначення механізму та конкретних органів, на які покладено обов'язки щодо забезпечення виконання політики в цій сфері. Такими органами, зокрема, є: Кабінет Міністрів України, який визначає перелік продукції, товарів і послуг, на які можуть бути затверджені відповідними органами виконавчої влади фіксовані та регульовані ціни і тарифи, порядок реалізації повноважень цих органів в галузі встановлення і застосування цін і тарифів, здійснення контролю за цінами (тарифами); органи Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, які встановлюють тарифи оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг.

Вносячи зміни до Закону України "Про ціни і ціноутворення", Верховна Рада України заборонила підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України (частина друга статті 5), та визначила, що оплата за ці види послуг здійснюється за цінами і тарифами, встановленими відповідно Кабінетом Міністрів України, Національною комісією з питань регулювання електроенергетики України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, за станом на 1 червня 1998 року (пункт 2 розділу II "Прикінцеві положення"). Здійснивши безпосереднє регулювання цін і тарифів, Верховна Рада України, по суті, втрутилась у сферу повноважень відповідних органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування і в такий спосіб порушила принцип поділу державної влади, що суперечить статтям 6, 19, 116, 137, 143 Конституції України.

4. Не відповідають Конституції України (є неконституційними) і положення частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" стосовно встановлення Кабінетом Міністрів України цін і тарифів на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку за погодженням з Верховною Радою України.

Відповідно до статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Погодження Кабінетом Міністрів України цін і тарифів з Верховною Радою України, як цього вимагає частина третя статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення", не впливає з контрольних повноважень Верховної Ради України, передбачених Конституцією України. Верховна Рада України, зобов'язавши Кабінет Міністрів України встановлювати ціни у цій сфері за погодженням з нею, вийшла за межі своїх повноважень, визначених Конституцією України.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" в редакції Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" та пункт 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року є такими, що не відповідають Конституції України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 70, 75 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), такі положення Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 3 грудня 1990 року в редакції Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року:

1.1. частини другої статті 5 Закону: "У разі виникнення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплатах забороняється до погашення такої заборгованості підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України";

1.2. частини третьої статті 9 Закону: "Ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку встановлюються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Верховною Радою України".

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року, за якими "Оплата житлово-комунальних послуг та послуг громадського транспорту здійснюється громадянами України за цінами і тарифами, встановленими відповідно Кабінетом Міністрів України, Національною комісією з питань регулювання електроенергетики України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, за станом на 1 червня 1998 року".

3. Положення Закону України "Про ціни і ціноутворення", а також положення розділу II Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення", що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення цього Рішення Конституційним Судом України.

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

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

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
УКРАЇНИ**

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Корнієнка М.І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9
Закону "Про ціни і ціноутворення" і розділу II
"Прикінцеві положення" Закону України
"Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення"
(справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги)**

1. Не заперечуючи в принципі проти висловленої в цьому Рішенні правової позиції, за якою згідно з Конституцією України Верховна Рада України визначає засади цінової політики як однієї із складових внутрішньої і зовнішньої політики держави, а Кабінет Міністрів України забезпечує проведення цінової політики, не можна беззастережно погодитися з тим, що цінова політика — це відокремлена від конкретного регулювання цін і тарифів політика — це положення доповненої частини другої статті 5 Закону України "Про ціни і ціноутворення" (далі — Закон) є неконституційними.

У своєму Рішенні від 2 березня 1999 року (справа про комунальні послуги) Конституційний Суд України дійшов висновку, що цінова політика реалізована Верховною Радою України у цьому Законі, а сформульовані в ньому засади політики ціноутворення (стаття 3) не суперечать положенням Конституції України (пункт 2 мотивувальної частини Рішення).

На мій погляд, оцінюючи положення частини другої статті 5 Закону на предмет відповідності їх основним принципам цінової політики, Конституційний Суд України не врахував ситуацію, що склалася в державі після прийняття цього законодавчого акта (3 грудня 1990 року) у зв'язку з тривалою заборгованістю з виплати заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат, з одного боку, та постійним зростанням цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, з другого боку, а також те, що статтею 3 Закону врегульовано не тільки принципи рівності економічних умов і стимулів для розвитку всіх форм власності, розширення сфери застосування вільних цін та їх орієнтації на рівень світового ринку, а й принцип протидії монопольним тенденціям виготовлювачів продукції, товарів і послуг.

2. Житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту надаються підприємствами та організаціями, що належать до публічної (державної та комунальної) власності, яка з огляду на природу її суб'єктів (народ України, територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у місті) покликана виконувати не комерційну, а важливу соціальну функцію. Громадяни, зазначається у статті 41 Конституції України, для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності.

Відповідно до частини першої статті 5 Закону в редакції від 3 грудня 1990 року органи державної влади послідовно проводять у життя заходи щодо підтримки життєвого рівня населення, в першу чергу низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, шляхом введення компенсації втрат у зв'язку з підвищенням цін і тарифів, а також шляхом індексації доходів стосовно соціально-економічних груп населення.

Відомо, що від рівня цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту значною мірою залежить життєвий рівень усього насе-

лення, зокрема й тих його соціально-економічних груп, які не віднесені до низькооплачуваних і малозабезпечених, особливо ж в умовах, коли заборгованість з виплати заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат стає загальнонаціональною проблемою. Тому з огляду на важливе соціальне значення названих послуг ціни на них мають бути соціально захищеними, а отже, регульованими. До того ж органи, які відповідно до Закону мають право регулювати ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, зокрема Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи рад, певною мірою є природними монополістами у справі надання таких послуг, оскільки саме вони управляють об'єктами державної та комунальної власності. Таким чином, і щодо цих органів потрібні відповідні стримування та противаги.

Тому норма частини другої статті 5 Закону, відповідно до якої "у разі виникнення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплатах забороняється до погашення такої заборгованості підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту", є нормою-принципом. Вона логічно вписується у зміст статті 5 Закону, що має назву "Соціальний захист населення від підвищення цін і тарифів", і не суперечить іншим його нормам, зокрема статті 3, а також Конституції України, згідно з якою до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, законодавче врегулювання організації і діяльності органів виконавчої влади, засад місцевого самоврядування (пункт 5 частини першої статті 85, пункти 12 і 15 частини першої статті 92).

Суддя Конституційного Суду України

М. Корнієнко

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Савенка М.Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9
Закону України “Про ціни і ціноутворення”
і розділу II “Прикінцеві положення” Закону України
“Про внесення змін до Закону України “Про ціни і ціноутворення”
(справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги)**

Відповідно до статті 64 Закону України “Про Конституційний Суд України” викладаю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі про ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги.

1. На обґрунтування неконституційності частини другої статті 5 Закону України “Про ціни і ціноутворення” (далі — Закон) Суд послався на принцип поділу державної влади та обов’язок органів державної влади і органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (статті 6, 19 Конституції України), а також на правову позицію, висловлену в Рішенні Конституційного Суду України від 2 березня 1999 року, за якою розмежовано повноваження Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади у сфері формування та реалізації цінової політики. Суд також вказав на те, що положення частини другої статті 5 Закону не узгоджуються з визначенням Конституційним Судом України поняття засад цінової політики як відправних, вихідних ідей, що “виражають найважливіші підвалини і закономірності політики цін”, яка є відносно самостійною, відокремленою від конкретного регулювання цін і тарифів категорією. Саме засади цінової політики, як однієї із складових внутрішньої економічної і соціальної політики держави, відповідно до пункту 5 частини першої статті 85 Конституції України визначає Верховна Рада України.

Конституційний принцип поділу державної влади та обов’язок органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (статті 6, 19 Конституції України), поширюється на всі органи державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у тому числі і на Конституційний Суд України.

За правилами глави 10 Закону України “Про Конституційний Суд України”, яка регулює особливості провадження у справах щодо конституційності правових актів, що викликають спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, на підставі якої розглянуто справу, Суд міг вирішувати питання щодо конституційності лише нормативно-правових актів, що встановлюють повноваження органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Він повинен був з’ясувати, що саме є предметом спору стосовно частини другої статті 5 Закону: надання повноважень певним органам влади чи її конституційність за матеріальним змістом, і дати в резолютивній частині Рішення відповідний висновок.

На жаль, відповіді на це питання Рішення не дає. А зміст частини другої статті 5 Закону не дозволяє, на мою думку, зробити висновок, що нею визначено

повноваження певного органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України завжди може послатися на правову позицію, висловлену в мотивувальній частині одного з його рішень, якщо вона відповідає Конституції України, є юридично бездоганною та обґрунтованою. Цього не можна сказати про правову позицію, викладену в Рішенні від 2 березня 1999 року, в якому, як і в цьому Рішенні, Конституційний Суд України вирішив питання щодо конституційності оспорюваних положень законів шляхом тлумачення вигаданої ним категорії — “засади цінової політики”.

Словосполучення “засади цінової політики” не міститься в нормах Основного Закону, які визначають повноваження органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування (статті 85, 116, 137, 143 Конституції України). Конституція України відносить до повноважень Верховної Ради України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (пункт 5 частини першої статті 85), а Кабінет Міністрів України забезпечує проведення цінової політики (пункт 3 статті 116). У Законі України “Про ціни і ціноутворення” вживається термін “політика ціноутворення”. Вирішуючи спір щодо конституційності Закону, яким встановлено повноваження органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, необхідно виходити з конституційних понять, термінів, інших положень Основного Закону, а також функцій, які виконують певні органи влади. Принцип поділу державної влади розмежовує органи державної влади за функціональною ознакою: законодавча влада приймає закони, а виконавча влада їх застосовує.

До повноважень Верховної Ради належить визначення інших функцій Кабінету Міністрів України, крім установлених Конституцією України (пункт 10 статті 116), визначення організації та діяльності органів виконавчої влади (пункт 12 частини першої статті 92), прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85).

Ці повноваження парламенту не були враховані Судом під час розгляду справи, хоча вони мають істотне значення для правильного вирішення спору щодо конституційності частини другої статті 5 Закону. Зокрема, необхідно було з'ясувати, які суспільні відносини і яке коло питань можуть регулюватися законом та чи визначена Конституцією України вся сфера суспільних відносин, що можуть ним регулюватися.

Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики держави, її параметрів і меж є компетенцією Верховної Ради України, тому Конституційний Суд України не може шляхом тлумачення певних “категорій” визначати складові самої політики, оскільки це не належить до його повноважень.

2. У вирішенні спорів щодо конституційності нормативно-правових актів, якими визначаються повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, необхідно враховувати не лише конституційний принцип поділу державної влади, але й інші, універсальні, що мають загальнолюдську цінність, зокрема принцип соціальної держави (стаття 1 Конституції України). Згідно з цим принципом людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю (стаття 3 Конституції України). Це зобов'язує державу, її органи влади спрямовувати свою діяльність на інтереси людини, на створення їй достойного рівня життя. Такий рівень забезпечується не лише наданням можливості заробляти на життя працюю, але й своєчасною виплатою заробітної плати, пенсій, стипендій, інших соціальних виплат, можливістю вільно розпоряджатися своєю власністю. Внесенням змін до частини другої статті 5 Закону Верховна Рада України реалізувала принцип соціальної держави,

встановивши не повноваження органів влади, а гарантії захисту людини від погіршення умов її життя, ущемлення її прав і свобод у зв'язку з невплатою їй заробітної плати, пенсії, стипендії, інших соціальних виплат. При цьому вона діяла в межах повноважень, визначених Конституцією України, зокрема пунктом 3 частини першої статті 85, не допустивши їх перевищення. Не суперечить частина друга статті 5 Закону Конституції України і за матеріальним змістом. Таким чином, зазначена норма визнана неконституційною безпідставно.

Підтвердженням цього є невизнання неконституційними інших положень Закону України "Про ціни і ціноутворення", зокрема статті 4 "Повноваження Кабінету Міністрів України в галузі ціноутворення", статті 5 "Соціальний захист населення від підвищення цін і тарифів" тощо, які також не стосуються засад цінової політики, якщо виходити з розуміння цієї "категорії" Конституційним Судом України.

Посилання на неузгодженість положень частини другої статті 5 Закону з вимогами пункту 6 статті 92 Конституції України щодо соціального захисту населення від підвищення цін і тарифів, відповідно до якого законами визначаються тільки основи соціального захисту, не може служити правовим обґрунтуванням їх неконституційності.

У цих положеннях взагалі не йдеться про соціальний захист, його зміст розкривається у статті 46 Конституції України. Це — право громадян "на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом". Соціальний захист є лише одним з елементів соціальної держави, її соціальної політики, поняття яких є значно ширшими.

Вирішення спорів щодо конституційності правових актів, якими визначаються повноваження органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, потребує від Суду повного і всебічного дослідження спірного питання, прийняття обґрунтованого і справедливого рішення. Неправильне вирішення таких спорів може призвести до розбалансування встановленої Конституцією України системи стримувань і противаг у діяльності різних гілок державної влади, порушення принципу поділу державної влади та її узурпації окремими органами державної влади, підриву основи конституційного ладу в Україні.

3. Не можна погодитись з Рішенням і в частині визнання неконституційною частини третьої статті 9 Закону.

Резолютивна частина пункту 1.2 Рішення суперечить його мотивувальній частині, в якій наведено переконливі мотиви неконституційності положень цієї норми лише стосовно необхідності "узгодження з Верховною Радою України" цін і тарифів на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку, які встановлюються Кабінетом Міністрів України. В цьому разі Верховна Рада України розширила свої повноваження щодо здійснення парламентського контролю за актами Уряду.

Цією нормою визначено також і повноваження Кабінету Міністрів України щодо встановлення цін і тарифів на зазначені послуги. Ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку стосуються всього населення, а не лише тих його верств, що потребують соціального захисту, вони можуть істотно впливати на життєвий рівень, права і свободи громадян. Тому Верховна Рада України згідно з пунктами 1, 12 части-

ни першої статті 92, статтями 1, 3, пунктом 10 статті 116 Конституції України правильно віднесла їх встановлення до повноважень Кабінету Міністрів України.

Окремі повноваження Кабінету Міністрів України в галузі ціноутворення також встановлені Законом України "Про ціни і ціноутворення", однак вони ні Рішенням у справі про комунальні послуги, ні цим Рішенням неконституційними не визнані. Таким чином, Конституційний Суд України визнав право Верховної Ради України визначати повноваження Кабінету Міністрів України в галузі ціноутворення як складової цінової політики.

Отже, положення частини третьої статті 9 Закону в частині покладення на Кабінет Міністрів України повноважень щодо встановлення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку є конституційними.

На підставі викладеного вважаю, що Конституційний Суд України мав би визнати неконституційними лише положення частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни та ціноутворення": "за погодженням з Верховною Радою України" та пункт 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року.

Суддя Конституційного Суду України

М. Савенко

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

25 березня 1998 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення частини сьомої статті 3 Закону України "Про вибори народних депутатів України" № 541/97-ВР від 24 вересня 1997 року (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Необхідність в офіційному тлумаченні Центральною виборчою комісією обґрунтувала тим, що має місце неоднозначне розуміння питання щодо подання (як права чи як обов'язку) переліченими в частині сьомій статті 3 зазначеного Закону особами до окружної комісії особистого зобов'язання про припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії.

У зв'язку з тим, що Конституційний Суд України своїм Рішенням від 26 лютого 1998 року у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо конституційності Закону України "Про вибори народних депутатів України" визнав неконституційним положення частини сьомої статті 3 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 року, відпала практична необхідність в офіційному тлумаченні цієї норми.

На підставі викладеного та керуючись статтею 150 Конституції України, статтею 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" і відповідно до § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у даній справі.



10 березня 1998 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності" від 21 квітня 1993 року та статті 29 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" від 4 лютого 1994 року зі змінами від 13 січня 1998 року (суддя-доповідач Козюбра М.І.).

У конституційному поданні народні депутати України порушили питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності" та статті 29 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів", де визначено, що депутат місцевої Ради народних депутатів не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без згоди відповідної Ради народних депутатів.

На їх думку, викладене вище не відповідає вимогам статей 8, 24 Конституції України, оскільки тим самим порушується принцип рівності громадян перед законом. Закріплення на законодавчому рівні повноважень місцевих Рад народних депутатів щодо надання чи ненадання згоди на притягнення депутата до кримінальної чи адміністративної відповідальності суперечить також принципу поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову і є порушенням статті 6 Конституції України.

Колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань установила, що відповідно до пункту 1 статті 150 Конституції України, пункту 1 статті 13,

статей 39, 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" питання, порушене народними депутатами України в конституційному поданні, підвідомче Конституційному Суду України, а конституційне подання за формою та змістом відповідає вимогам статей 39, 82 Закону України "Про Конституційний Суд України". Своєю ухвалою Колегія суддів Конституційного Суду України від 16 грудня 1997 року відкрила конституційне провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності" та статті 29 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів".

13 січня 1998 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів", згідно з яким статтю 29 зазначеного Закону вилучено. З дня набуття чинності цим Законом втратив чинність Закон України "Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності". У зв'язку з цим відпали підстави для розгляду справи Конституційним Судом України відповідно до статей 71 та 75 Закону України "Про Конституційний Суд України", оскільки відсутній спір щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 29 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" та Закону України "Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності".

Виходячи з викладеного та керуючись статтею 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" і відповідно до § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності" та статті 29 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів".



29 квітня 1998 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України, конституційними зверненнями виконавчого комітету Лубенської міської ради Полтавської області та громадянина Коряка Василя Васильовича щодо офіційного тлумачення статей 20, 21, 31 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" і статей 124, 147 Конституції України, а також за конституційним зверненням громадянина Коряка Василя Васильовича щодо офіційного тлумачення статей 21, 22, 24, 28, 29, 30, 34, 38, 43, 61 Конституції України (суддя-доповідач Костицький М.В.)

Суб'єктами права на конституційне подання та конституційне звернення порушено питання щодо офіційного тлумачення статей 20, 21, 31 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" стосовно можливості і правомочності скликання, проведення сесії міської ради, підписання її протоколу, обрання заступника голови міської ради, складу виконавчого комітету депутатами без участі та відома голови міської ради, а також про офіційне тлумачення статей 124, 147 Конституції України щодо права народного депутата України, голови Комісії (тепер Комітету) Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування тлумачити закони України. Крім того, громадянин Коряк В.В. у своєму конституційному зверненні зазначає, що при наданні Лубенською міською радою згоди на при-

тягнення його до кримінальної відповідальності та проведенні слідчих дій було порушено статті 21, 22, 24, 28, 29, 30, 34, 38, 43, 61 Конституції України, які гарантують права і свободи людини і громадянина, і просить Конституційний Суд України дати їх офіційне тлумачення.

Конституційні провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України ухвалою Колегії суддів Конституційного Суду України з конституційних подань було відкрито 16 вересня 1997 року, у справі за конституційним зверненням виконавчого комітету Лубенської міської ради Полтавської області — 2 грудня 1997 року, у справі за конституційним зверненням громадянина Коряка В.В. — 25 лютого 1998 року. Відповідно до статті 58 Закону України “Про Конституційний Суд України” та § 22 Регламенту Конституційного Суду України вони були об’єднані в одне конституційне провадження у справі.

Вивчення матеріалів справи засвідчило, що, справді, положення статей 20, 21, 31 Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 7 грудня 1990 року не враховували всіх ситуацій, в яких могли опинитися органи місцевого самоврядування в результаті своєї діяльності чи бездіяльності. Але на час підписання конституційного подання (13 червня 1997 року) і конституційних звернень (відповідно 4 липня 1997 року і 5 січня 1998 року) необхідність у тлумаченні статей зазначеного Закону відпала, тому що 12 червня 1997 року набув чинності Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, статті 12, 46, 50, 79 якого дають конкретні відповіді на питання, порушені суб’єктами права на конституційне подання та конституційне звернення. Після набуття чинності зазначеним Законом Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” втратив чинність.

Підстави для офіційного тлумачення статей 124 і 147 Конституції України стосовно права Комісії (Комітетів) Верховної Ради України тлумачити закони України (в тому числі і Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”) відсутні, адже стаття 147 Конституції України офіційне тлумачення Конституції України і законів України покладає на Конституційний Суд України як єдиний у державі орган, наділений такими повноваженнями, і висновки Комісії (Комітетів) Верховної Ради України щодо застосування норм Конституції та законів України не можуть бути актами тлумачення.

Відсутні підстави і для відкриття конституційного провадження у справі щодо офіційного тлумачення Конституційним Судом України статей 21, 22, 24, 28, 29, 30, 34, 38, 43, 61 Конституції України.

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України згідно зі статтею 94 Закону України “Про Конституційний Суд України” є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб’єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод. Проте з матеріалів справи вбачається, що громадянин Коряк В.В. порушує питання про законність деяких актів і дій органів місцевої виконавчої, судової влади та органів місцевого самоврядування, а воно, згідно зі статтею 14 Закону України “Про Конституційний Суд України”, не належить до повноважень Конституційного Суду України і віднесено до компетенції судів загальної юрисдикції.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 4 статті 13 та статтею 50 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України, конституційними зверненнями виконавчого комітету Лубенської міської ради

Полтавської області та громадянина Коряка В.В. щодо офіційного тлумачення статей 20, 21, 31 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні і конституційних зверненнях, і щодо офіційного тлумачення статей 124, 147 Конституції України на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".

Конституційний Суд України ухвалив також відмовити у відкритті конституційного провадження за конституційним зверненням громадянина Коряка Василя Васильовича щодо офіційного тлумачення статей 21, 22, 24, 28, 29, 30, 34, 38, 43, 61 Конституції України на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



9 липня 1998 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про Державну митну службу України" від 29 листопада 1996 року та Указу Президента України "Про Положення про Державну митну службу України" від 8 лютого 1997 року (суддя-доповідач Німченко В.І.).

Народні депутати України звернулися до Конституційного Суду України з конституційним поданням, в якому просять розглянути питання щодо конституційності Указу Президента України "Про Державну митну службу України" № 1145/96 від 29 листопада 1996 року та Указу Президента України "Про Положення про Державну митну службу України" № 126/97 від 8 лютого 1997 року.

Суб'єкт права на конституційне подання посилається на те, що статтею 1 Указу Президента України від 26 листопада 1996 року ліквідовано Державний митний комітет України, територіальні митні управління, митниці та інші митні установи і на їх базі створено Державну митну службу України та її регіональні органи. На його думку, зазначений Указ суперечить пунктам 15 і 31 статті 106 Конституції України, згідно з якими утворення та ліквідація будь-яких інших органів виконавчої влади, крім центральних, не належить до повноважень Президента України. Цим положенням Конституції України також суперечить і стаття 4 зазначеного Указу щодо призначення на посади та звільнення з посад Президентом України начальників регіональних митниць. Ліквідація Державного митного комітету України, на думку суб'єкта конституційного подання, фактично призвела до ліквідації в Україні митних органів, які діяли б на законних підставах.

Народні депутати України також вважають, що Положення про Державну митну службу України, затверджене Указом Президента України від 8 лютого 1997 року, суперечить частині другій статті 120 Конституції України, згідно з якою організація, повноваження і порядок діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються виключно Конституцією і законами України.

Після відкриття конституційного провадження у справі Президент України 23 березня 1998 року видав Указ "Про внесення змін і доповнень до Указу Президента України від 29 листопада 1996 року № 1145", згідно з яким зміст Указу "Про Державну митну службу України" № 1145 від 29 листопада 1996 року викла-

дено в новій редакції, у тому числі внесено зміни і доповнення до статей 1, 4 цього Указу, конституційність яких оспорується народними депутатами України.

Згідно зі статтею 1 Указу Президента України "Про Державну митну службу України" в новій редакції на базі Державного митного комітету України створено Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади, де, на відміну від попередньої редакції Указу, зазначено, що митну справу здійснюють також регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації, які утворюються у встановленому порядку.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що Президент України, діючи в межах своїх повноважень, передбачених пунктом 15 частини першої статті 106 Конституції України, фактично реорганізував митну службу України, створивши на базі Державного митного комітету України Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади. Всі інші структурні підрозділи Державної митної служби України за даним нормативним правовим актом Президента України створюються в порядку, встановленому Законом України "Про митну справу в Україні" від 25 червня 1991 року.

Організація, повноваження і порядок діяльності митних органів України визначаються Законом України "Про митну справу в Україні", Митним кодексом України та іншими законодавчими актами.

Відповідно до статті 5 зазначеного Указу Президента України в новій редакції начальників митниць, спеціалізованих митних управлінь та організацій призначає на посади і звільняє Голова Державної митної служби України.

Указом Президента України "Про внесення змін до Положення про Державну митну службу України" № 217/98 від 23 березня 1998 року підпункт 5 пункту 11 Положення про Державну митну службу щодо призначення начальників митниць, спеціалізованих митних управлінь і організацій України приведено у відповідність до статті 5 Указу Президента України "Про Державну митну службу України".

Загальноновизнаним є те, що з прийняттям нормативно-правового акта в новій редакції втрачають чинність норми акта в попередній редакції. Таким чином, Укази Президента України "Про Державну митну службу України" та "Про Положення про Державну митну службу України" в редакції відповідно від 29 листопада 1996 року та від 8 лютого 1997 року, конституційність яких оспорується, втратили чинність.

Згідно із змістом статей 150, 152 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань щодо конституційності лише чинних актів Президента України. Оскільки в конституційному поданні порушено питання про відповідність Конституції України положень указів Президента України, які втратили чинність, його розгляд непідвідомчий Конституційному Суду України, що відповідно до пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" є підставою для припинення конституційного провадження у справі.

Виходячи з викладеного та керуючись статтею 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45, статтями 51, 55 Закону України "Про Конституційний Суд України" та § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Указу Президента України "Про Державну митну службу України" № 1145/96 від 29 листопада 1996 року та Указу Президента України "Про Положення про Державну митну службу України" № 126/97 від 8 лютого 1997 року у зв'язку з непідвідомчістю Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.



9 липня 1998 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо конституційності Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим" і Постанови Верховної Ради України "Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим" (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Суб'єкт права на конституційне подання своє клопотання обґрунтовує тим, що у зазначеному законі не передбачено право національних об'єднань громадян брати участь у висуванні кандидатів у депутати, а постанова порушує виборчі права громадян Автономної Республіки Крим, оскільки позачергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим призначені на підставах, не передбачених Конституцією України.

Дослідивши матеріали конституційного подання, Конституційний Суд України встановив, що згідно з частиною першою статті 150 Конституції України, пунктом 1 статті 13 та статтями 39, 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" справа у частині щодо конституційності Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим" підвідомча Конституційному Суду України. Стосовно Постанови Верховної Ради України "Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим", Конституційний Суд України відмовив у розгляді питання щодо конституційності, оскільки вона є актом одноразового застосування і на день розгляду конституційного подання Конституційним Судом України втратила чинність. До того ж, згідно зі статтею 44 Закону України "Про Конституційний Суд України", Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим Л.Грач письмовим рішенням від 27 травня 1998 року відкликав конституційне подання Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо конституційності зазначених вище Постанови і Закону.

Виходячи з викладеного та керуючись статтею 44 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у цій справі.



9 липня 1998 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо визнання неконституційними Постанови Верховної Ради України "Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим" № 119/98-ВР від 12 лютого 1998 року (суддя-доповідач Вознюк В.Д.).

Підставою для конституційного подання, на думку суб'єкта права на конституційне подання, стало викладення у названій Постанові Верховної Ради України мотивів призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які не передбачаються пунктом 28 статті 85 Конституції України.

У процесі розгляду справи Конституційним Судом України було встановлено, що після прийняття Верховною Радою України Постанови "Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим", Верховна Рада Автономної Республіки Крим прийняла Постанову "Про ситуацію, що склалася у зв'язку з виборами депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим", якою встановила провести вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим у відповідності із Законом України "Про вибори народних депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим", що свідчить про практичне вико-

нання Верховною Радою Автономної Республіки Крим оспорюваної нею Постанови Верховної Ради України.

Зокрема, Конституційний Суд України вказав на те, що відповідно до пункту 28 статті 85 Конституції України призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим віднесено виключно до повноважень Верховної Ради України і ця конституційна норма не визначає усіх підстав призначення позачергових виборів. До того ж Постанова Верховної Ради України "Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим" є актом разового застосування і на день розгляду конституційного подання Конституційним Судом України втратила чинність.

На підставі викладеного і керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 13, 45 і 50 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо конституційності Постанови Верховної Ради України "Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим" на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.



9 лютого 1999 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України стосовно конституційності Постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо раціонального використання адміністративних будинків та інших об'єктів, призначених для забезпечення діяльності державних органів України" № 756 від 19 липня 1996 року (суддя-доповідач Німченко В.І.).

Президент України звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням, в якому просить розглянути питання щодо конституційності Постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо раціонального використання адміністративних будинків та інших об'єктів, призначених для забезпечення діяльності державних органів України" № 756 від 19 липня 1996 року. Зазначеною Постановою Кабінету Міністрів України здійснено перерозподіл адміністративних будинків, службових приміщень та інших об'єктів між Адміністрацією Президента України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України. Перерозподілено у тому числі й частину майна, що перебуває на балансі Верховної Ради України.

Суб'єкт конституційного подання стверджує, що Кабінет Міністрів України як єдиний орган, на який покладено функції управління об'єктами державної власності, приймаючи Постанову "Про заходи щодо раціонального використання адміністративних будинків та інших об'єктів, призначених для забезпечення діяльності державних органів України", діяв у межах повноважень, визначених Конституцією України.

Конституційний Суд України виходить з того, що згідно з частиною першою статті 39 Закону України "Про Конституційний Суд України" підставою для відкриття конституційного провадження у справі може бути, зокрема, письмове клопотання до Конституційного Суду України про визнання правового акта неконституційним. Тобто у конституційному поданні суб'єктом права на конституційне подання повинна оспорюватися конституційність правового акта.

Предметом розгляду Конституційного Суду України відповідно до частини першої статті 71 Закону України "Про Конституційний Суд України" може бути конституційне подання, в якому викладаються аргументи і стверджується про неконституційність законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів

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

Згідно із Законом України "Про Конституційний Суд України" до повноважень Конституційного Суду України належить розгляд конституційних подань, в яких оспорується конституційність правових актів. Відкриття конституційного провадження у справі для підтвердження конституційності закону чи іншого правового акта ні Конституцією України, ні Законом України "Про Конституційний Суд України" не передбачене. Отже, порушене у поданні Президента України питання не підвідомче Конституційному Суду України, що відповідно до пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Крім того, Вищий арбітражний суд України 24 липня 1997 року у справі за позовом Управління справами Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України вирішив: "Визнати недійсною постанову Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо раціонального використання адміністративних будинків та інших об'єктів, призначених для забезпечення діяльності державних органів України" № 756 від 19 липня 1996 року.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45, частинами першою і третьою статті 50 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України стосовно конституційності Постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо раціонального використання адміністративних будинків та інших об'єктів, призначених для забезпечення діяльності державних органів України" № 756 від 19 липня 1996 року на підставі пункту 3 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — непідвідомчість Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.



9 лютого 1999 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 2, 3, 4 Указу Президента України "Про Міністерство інформації України" та Указу Президента України "Про призначення В.В. Межинського виконуючим обов'язки Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України" (суддя-доповідач Скомороха В.Є.).

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що статті 2, 3, 4 Указу Президента України "Про Міністерство інформації України" № 1061 від 13 листопада 1996 року стосовно утворення Державного інформаційного агентства України на базі ліквідованого Українського національного інформаційного агентства при Кабінеті Міністрів України і підпорядкування його, а також Державного комітету телебачення і радіомовлення України Міністерству інформації України та щодо призначення Кулика З.В. Міністром інформації України, а також Указ Президента України "Про призначення Межинського В.В. виконуючим обов'язки Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України" № 1063 від 13 листопада 1996 року не відповідають частині другій статті 42, пункту 24 частини першої статті 85, пунктам 5, 11, 12 частини першої статті 92, пункту 14 частини першої статті 106 Конституції України і статті 6 Закону України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності" № 2132—XII від 18 лютого 1992 року.

Заперечуючи наведені доводи, Президент України зазначає, що відповідно до пункту 15 статті 106 Конституції України утворення, реорганізація та ліквідація

міністерств, інших центральних органів виконавчої влади належать до повноважень Президента України. Ініціатива щодо утворення Міністерства інформації України, ліквідації Укрінформу та утворення на його базі ДІНАУ належала Кабінету Міністрів України, засад утворення та діяльності засобів масової інформації було повністю дотримано.

Призначення Кулика З.В. і Межинського В.В. здійснено відповідно до пунктів 10, 14 статті 106 Конституції України. Що стосується звільнення Кулика З.В. з попередньої посади, то Президент України звернувся за одержанням відповідної згоди до Верховної Ради України, яка до цього часу дане питання не розглянула.

У процесі розгляду справи 29 вересня 1998 року Президентом України видано Указ № 1075 "Про внесення змін до Указу Президента України від 13 листопада 1996 року № 1061", яким на зміну статей 2 і 3 Указу Президента України "Про Міністерство інформації України" № 1061 від 13 листопада 1996 року Державне інформаційне агентство України (ДІНАУ) та Державний комітет телебачення і радіомовлення України підпорядковано Кабінету Міністрів України.

З дня набуття чинності Указом Президента України № 1075 від 29 вересня 1998 року втратили чинність статті 2, 3 Указу Президента України № 1061 від 13 листопада 1996 року. У зв'язку з цим відпали підстави для розгляду справи Конституційним Судом України, оскільки відповідно до статей 150 і 152 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань щодо конституційності лише чинних актів Президента України.

Щодо питання про призначення Межинського В.В. виконуючим обов'язки Голови Держтелерадіо України, то Указом Президента України № 484 від 2 червня 1997 року Межинського В.В. призначено першим заступником Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Таким чином, Указ Президента України "Про призначення Межинського В.В. виконуючим обов'язки Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України" № 1063 від 13 листопада 1996 року втратив чинність і тому не може розглядатися на предмет конституційності.

Що стосується призначення Кулика З.В., то відповідно до пункту 10 частини першої статті 106 Конституції України Президент України в межах наданих йому повноважень 13 листопада 1996 року призначив Кулика З.В. Міністром інформації України, звернувшись того ж дня, згідно з пунктом 24 частини першої статті 85 Конституції України, до Верховної Ради України за наданням згоди на звільнення Кулика З.В. з посади Голови Держтелерадіо України. Звернення до цього часу Верховною Радою України не розглянуто.

Проте Наказом по Держтелерадіо України № 146-к від 30 грудня 1996 року Кулика З.В. було звільнено з попередньої посади, а Указом Президента України № 1264 від 17 листопада 1998 року його звільнено з посади Міністра інформації України у зв'язку з переходом на іншу роботу.

Отже, положення статті 4 Указу Президента України від 13 листопада 1996 року про призначення Кулика З.В. Міністром інформації України, конституційність яких оспоровалась, втратили чинність.

Таким чином, відпали підстави для розгляду справи у зв'язку з втратою чинності положень указів Президента України, питання про відповідність яких Конституції України мав вирішити Конституційний Суд України.



28 квітня 1999 року Конституційний Суд України розглянув питання про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону

України "Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України" № 594/96-ВР від 13 грудня 1996 року (суддя-доповідач Тихий В.П.).

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням про визнання Закону України "Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України" неконституційним.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України, пунктом 1 статті 13 та статтею 40 Закону України "Про Конституційний Суд України" питання, порушене в конституційному поданні Президентом України, підвідомче Конституційному Суду України.

Конституційне подання за формою і змістом відповідає вимогам, передбаченим Конституцією України і статтями 39, 71, 75 Закону України "Про Конституційний Суд України", що стало підставою для відкриття конституційного провадження у справі.

Ухвалою Колегії суддів Конституційного Суду України з конституційних подань та звернень від 18 грудня 1997 року було відкрито конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України" № 594/96-ВР від 13 грудня 1996 року.

До дня розгляду згаданого подання на пленарному засіданні Конституційного Суду України 19 квітня 1999 року надійшла письмова заява Президента України від 16 квітня 1999 року (вих. № 1-14/342) про відкликання свого конституційного подання від 17 квітня 1997 року щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України" № 594/96-ВР від 13 грудня 1996 року.

Конституційний Суд України ухвалив припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України" № 594/96-ВР від 13 грудня 1996 року на підставі статті 44 Закону України "Про Конституційний Суд України" — письмова заява Президента України про відкликання цього конституційного подання.



20 квітня 1999 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням закритого акціонерного товариства "Перший Український міжнародний банк" щодо офіційного тлумачення положень статей 197, 201 Цивільного кодексу Української РСР і статті 1 Закону України "Про заставу" (суддя-доповідач Євграфов П.Б.).

Офіційне тлумачення положень статей 197 ("Уступка вимоги"), 201 ("Перевід боргу") Цивільного кодексу Української РСР і статті 1 ("Поняття застави") Закону України "Про заставу", як зазначається в конституційному зверненні, зумовлено Указом Президента України "Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами" № 167/98 від 4 березня 1998 року, який був прийнятий і набув чинності відповідно до положень пункту 4 розділу XV "Перехідні положення" Конституції України.

Згідно зі статтею 197 Цивільного кодексу Української РСР уступка вимоги кредитором іншій особі допускається, якщо вона не суперечить закону чи договору або коли вимога не пов'язана з особою кредитора (частина перша). Не допускається уступка вимог про відшкодування майнової шкоди, зумовленої ушкодженням здоров'я або заподіянням смерті (частина друга). До набувача вимоги переходять права, що забезпечують виконання зобов'язання (частина третя). А

відповідно до статті 201 цього Кодексу переведення боржником свого боргу на іншу особу можливе лише за згодою кредитора (частина перша). Новий боржник має право висувати проти вимоги кредитора всі заперечення, що ґрунтуються на відносинах між кредитором і первісним боржником (частина друга). Порука і встановлена третьою особою застава припиняються з переведенням боргу, якщо поручитель або заставаодавець не виявив згоди відповідати за нового боржника (частина третя).

Поняття застави визначається в статті 1 Закону України "Про заставу". Застава — це спосіб забезпечення зобов'язань (частина перша). В силу застави кредитор (заставодержатель) має право в разі невиконання боржником (заставодавцем) забезпеченого заставою зобов'язання одержати задоволення з вартості заставленого майна переважно перед іншими кредиторами (частина друга). Застава виникає в силу договору чи закону (частина третя).

Указ Президента України "Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами" був прийнятий з метою забезпечення своєчасного і повного надходження податків і зборів (обов'язкових платежів), неподаткових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, зміцнення податкової та платіжної дисципліни, а також підвищення відповідальності платників податків і зборів (обов'язкових платежів), неподаткових платежів за виконання своїх обов'язків перед бюджетами та державними цільовими фондами. Зокрема, статтею 14 цього Указу встановлено, що "Під час проведення розрахунків, у тому числі за експортними та імпорними операціями, не допускається уступка вимоги та переведення боргу незалежно від наявності угод чи фінансових зобов'язань між резидентами, а також між резидентами та нерезидентами".

Конституційний Суд України міг би відкрити конституційне провадження у даній справі в разі неоднозначного застосування положень статей 197, 201 Цивільного кодексу Української РСР та статті 1 Закону України "Про заставу" судами України, іншими органами державної влади, що могло б призвести або призвело до порушення конституційних прав і свобод закритого акціонерного товариства "Перший Український міжнародний банк". У конституційному зверненні таких випадків не зазначено. Наведене ж у конституційному зверненні "наявне неоднозначне застосування положень Цивільного кодексу Української РСР, Закону України "Про заставу" органами державної влади, як-от: Президентом України, Державною податковою адміністрацією України, Національним банком України" насправді є правотворчою діяльністю цих органів.

Суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що існуючі протиріччя між згаданими положеннями статей Цивільного кодексу Української РСР, Закону України "Про заставу", Закону України "Про бюджетну систему України" та положеннями Указу Президента України № 167/98 від 4 березня 1998 року можуть бути усунуті Конституційним Судом України шляхом офіційного тлумачення цих положень. Однак відповідно до статті 150 Конституції України тлумачення указів Президента України не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Враховуючи наведене та керуючись статтею 150 Конституції України, статтями 45, 50, 94 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням закритого акціонерного товариства "Перший Український міжнародний банк" щодо офіційного тлумачення статей 197, 201 Цивільного кодексу Української РСР і статті 1 Закону України "Про заставу" на підставі пункту 2 статті 45 Закону України "Про Конституційний Суд України" — за невідповідністю конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України "Про Конституційний Суд України".

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПОДІЛУ ВЛАДИ, ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ, НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

В.Скомороха,

Голова Конституційного Суду України,
заслужений юрист України

Загальновизнаним теоретичним постулатом є визнання державної влади найістотнішим у феномені державності. Загалом, термін “влада” — багатозначний, він відкриває можливість для різних тлумачень. Так, дослідники природи розмірковують про владу над природою, філософи — про владу об’єктивних законів суспільства, соціологи — про владу соціальну, економісти — про господарську, юристи — державну, психологи — про владу людини над собою, батьки — про сімейну владу і таке інше¹.

Російський юрист А.С.Алексєєв відзначав, що владарює і зачаровує краса, і геніальний розум, і художній талант².

Спроби розкрити зміст терміна “влада” робилися ще мислителями далекого минулого. У папірусах Давнього Єгипту, клинописах Месопотамії, індійських ведах зустрічаються висловлювання про природу влади. Як правило, вони містять синкретичний (нерозчленований) підхід до цього явища, що нерідко об’єднував владу надприродних сил і людей-героїв, природних факторів і суспільну владу. Середньовічні автори на перший план ставили владу Бога, вважаючи її “людський варіант” лише похідним.

Соціальна влада зацікавила письменників-утопістів та енциклопедистів напередодні буржуазних революцій у Західній Європі, коли постало питання про повалення влади феодалів і заміну її новою. В їхніх творах йшлося про владу народу, що знайшло втілення у прийнятих згодом конституціях.

Наприклад, англійський філософ Т.Гоббс у межах своєї філософської доктрини особливо виділяв проблему влади: “З усіх наук найбільш шанованою виявляється та, що важлива для державників та інших людей, які управляють родом людським”³. На думку Т.Гоббса, “правильне навчання громадян науки про державу необхідне для збереження миру”⁴, а “всі обов’язки правителів можна висловити однією фразою: благо народу — вищий закон”⁵.

Надзвичайно велику цінність мала і має, особливо для посттоталітарних держав, висунута іншим відомим англійським мислителем Дж.Локком у творі

¹ Брегеда А.Ю. Основи політології. Навчальний посібник. — К., 1997. — С. 118.

² Алексєєв А.С. К учению о юридической природе государства и государственной власти. — М., 1895. — С. 17.

³ Гоббс Т. Соч.: В 2 т. — М., 1989. — Т.І. — С. 276.

⁴ Там само. — С. 400.

⁵ Там само. — С. 401.

“Два трактати про правління” концепція поділу влади на законодавчу, виконавчу та федеративну. Поряд з проблематикою поділу влади, твердженням про те, що сувереном, тобто носієм верховної влади, є народ, важливими є висловлювання Дж.Локка про саму владу: “...Доречно дати визначення того, що я вважаю політичною владою, з тим щоб владу посадової особи над приватною можна було відрізнити від влади батька над своїми дітьми, від влади господаря над своїми слугами, від влади чоловіка над своєю дружиною і від влади пана над своїм рабом. І хоча всі ці види влади іноді опиняються в руках однієї людини, проте, якщо її розглядати з точки зору цих різних відносин, то це може допомогти нам відрізнити один вид влади від іншого і показати різницю між правителем держави, батьком родини і капітаном галери”¹.

“Абсолютна деспотична влада або управління без установлених постійних законів не можуть жодною мірою відповідати меті суспільства і уряду”, — констатував Дж.Локк². Звідси випливає головний висновок, який становить серцевину концепції поділу влади: влада, що приймає закони, і влада, що їх виконує, мають бути поділеними. Автор концепції не виступав проти влади як такої. Він вважав її необхідною умовою збереження суспільства та порядку і був прибічником монархії. Остання мала обмежуватися лише здійсненням виконавчої влади. За умови обмеженої монархії на перше місце виступає законодавча влада. Саме вона, згідно з Локком, і створює “першу гілку влади”.

Найбільш повно і послідовно концепція поділу влади викладена французьким юристом XVIII століття Ш.Монтеск'є у праці “Про дух законів”: “Щоб утворити помірковане управління, треба вміти комбінувати влади, регулювати їх, стримувати, приводити їх у дію, додавати, так би мовити, баласту одній, щоб вона могла врівноважувати іншу; це такий шедевр законодавства, який рідко вдається виконати випадку і який рідко дозволяють виконати розсудливості”³. Отже, за Ш.Монтеск'є, поділ влади — це мистецтво “комбінування і переміщення баласту”.

Головним у доктрині поділу влади, на думку Ш.Монтеск'є, є неприпустимість поєднання різних гілок влади в руках однієї особи чи органу: “Якщо влада законодавча і виконавча будуть поєднані в одній особі або установі, то свободи не буде, оскільки можна побоюватися, що цей монарх або сенат створюватиме тиранічні закони для того, щоб так же тиранічно застосовувати їх. Не буде свободи і в тому разі, якщо судова влада не відокремлена від влади законодавчої і виконавчої. Коли вона поєднана із законодавчою владою, то життя і свобода громадян потраплять під владу сваволі, адже суддя буде законодавцем. Якщо судова влада поєднана з виконавчою, то суддя дістає можливість стати гнобителем”⁴.

Не менш важливим є й інший бік цієї доктрини — думки з приводу того, чи не призведе розмежування влади та її взаємне збалансування до паралічу влади, до безвладдя, за яких також неминучі руйнування держави і втрата свободи. Запобігти подібному розвитку подій можна шляхом порозуміння і взаємодії гілок влади: “Щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок, за якого різні гілки влади могли б взаємно стримувати одна одну. Можли-

¹ Локк Дж. Соч.: В 3 т. — М., 1988. Т. 3. — С. 263.

² Локк Дж. Избранные философские произведения. — М., 1960. — Т.2. — С. 79.

³ Монтескье Ш. О духе законов. — М., 1999. — С. 63.

⁴ Там само. — С. 138—139.

вий такий державний лад, за якого нікого не будуть примушувати робити те, до чого його не зобов'язує закон, і не робити того, що закон йому дозволяє"¹.

Таким чином, поділ державної влади, за Ш.Монтеск'є, — не самоціль, а засіб здійснення правомірного, легітимного правління, а отже — забезпечення політичної свободи людини.

Доля доктрини поділу влади виявилася непростою. Протягом двох минулих століть було немало намагань визнати поділ влади застарілим, нереальним, таким, що суперечить потребам соціального прогресу.

Так, згідно з Бенжаменом Констаном, теоретиком конституціоналізму часів королівської реставрації у Франції, тріада влади, запропонована Ш.Монтеск'є, має бути доповнена четвертою владою. Четверту владу, призначення якої — попереджувати і врегульовувати конфлікти між трьома першими, належало надати королю.

Г.Єллінек, професор державного права Гейдельберзького університету, заперечуючи цю теорію, стверджував про можливий поділ компетенцій, а не державної влади.

Більшість українських та російських учених: В.Гессен, А.Градовський, М.Ковалевський, Н.Коркунов, О.Лазаревський підтримували теорію поділу влади, але з деякими обмеженнями. Істотний вклад у розвиток цієї концепції внесли І.Кант і Г.Гегель.

За теорією марксизму, держава, як і право, є результатом і продуктом непримиренних класових суперечностей: "Ваше право є лише зведена в закон воля вашого класу, воля, зміст якої визначається матеріальними умовами життя вашого класу"². Тобто влада є волею економічно пануючого класу.

Марксистки відкидали концепцію поділу влади на три гілки як непотрібну і навіть шкідливу. Держава розглядалася ними як знаряддя насильства і механізм придушення.

К.Маркс і Ф.Енгельс свого часу дали визначення політичної влади: "Політична влада у власному смислі слова, — писали вони, — це організоване насильство одного класу для придушення іншого"³.

Головними у працях В.Леніна були, зокрема, питання не власне влади, а політики, боротьби за владу, революції, диктатури пролетаріату, Рад, керівної ролі комуністичної партії тощо. "Пролетаріату, — відзначав В.Ленін, — необхідна державна влада ... і для придушення опору експлуататорів, і для керівництва великою масою населення, селянством, дрібною буржуазією, напівпролетаріями у справі "налаштування" соціалістичного господарювання"⁴.

Політична концепція диктатури пролетаріату визначає її як владу, не обмежену і не пов'язану ніякими законами: "Наукове поняття диктатури, — підкреслював В.Ленін, — означає не що інше, як нічим не обмежену, ніякими законами, ніякими абсолютно правилами не стиснуту, що спирається безпосередньо

¹ Монтеск'є Ш. О духе законов. — М., 1999. — С. 137.

² Манифест коммунистической партии // Антология мировой правовой мысли в 5 т. — М., 1999. — Т. 3. — С. 419.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 4. — С. 447.

⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 33. — С. 26.

на насильство, владу"¹. Вчення про диктатуру не могло ужитися з концепцією поділу влади.

* * *

Видатний соціолог, правознавець і мислитель Б.Кистяківський, відзначаючи ознаку владарювання як елемент влади, властивий усім типам держави², а здатність повеління і примушування виконувати свої веління — як зовнішній бік влади, стверджував, що з формально-юридичного боку влада полягає у відносинах між волею, вираженою у веліннях державної влади, і волями виконавців цієї влади, тобто підданих і агентів, які перебувають на службі у держави (чиновників)³.

Поряд з такими ознаками влади, як престиж, привабливість, авторитет, традиція, звичка, сила, що викликає страх і покірність, Б.Кистяківський виділяє ще одну ознаку: будь-яка влада має бути носієм певної ідеї, вона повинна мати моральне виправдання (наприклад велич і слава народу і держави, зміцнення правового і громадського порядку, задоволення матеріальних і духовних потреб своїх громадян). Якщо влада втрачає ідею натхненності, вона неминуче гине⁴.

Прибічниками формально-юридичного пояснення влади визначається як сукупність повноважень, якими наділено державні органи і посадових осіб. Наприклад, французький правознавець Ж.Ведель визначає владу як своєрідні прерогативи, якими народ наділяє державні органи⁵.

Юридичний позитивізм, зокрема його стародавня китайська версія — легістське вчення Шан Яна, розглядає владу як волю держави, волю правителя.

Згідно з теорією насильства, створеною Л.Гумпловичем, владою є воля панівної етнічної групи⁶, яка внаслідок перемоги над іншим племенем встановлює відносини панування і утворює правлячий прошарок суспільства.

Існують визначення влади через поняття "примус", або ж як приписи, забезпечені можливим примусом⁷. Звідси впливає застосування смертної кари не лише як наслідку вчинення особою тяжкого злочину, а й засобу звільнення від людей, над якими держава не може повноцінно здійснювати володарювання.

Найбільш поширеним є визначення влади через поняття "воля" і "примус". І це цілком закономірно. Кожен суб'єкт влади зацікавлений у тому, щоб його наміри, бажання, розпорядження виконувалися підвладними. Жодна держава як суб'єкт влади не обходиться без застосування покарання, без погрози застосувати примус, оскільки володарювання полягає не лише у прийнятті політичних рішень, а й в їх реалізації.

Вольовий характер відносин впливає з того, що вони складаються між суб'єктами, які наділені свідомістю і волею (особами, колективами, соціальними групами), що є характерною рисою влади серед людей.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. — Т. 41. — С. 383.

² Кистяковский Б.О. Сущность государственной власти // Философия и социология права. — СПб., 1998. — С. 260.

³ Там само. — С. 471.

⁴ Там само. — С. 470.

⁵ Ведель Ж. Административное право Франции. — М., 1973. — С. 33.

⁶ Гумплович Л. Общее учение о государстве. — Спб., 1910. — С. 270.

⁷ Соловьев В.С. Право и нравственность // Власть и право. — Л., 1990. — С. 116.

Будь-яка влада, будь-які відносини панування — це “привласнення” (підпорядкування) собі чужої волі. Проте не всі вольові відносини є ознакою соціальної, суспільної влади. Проста залежність однієї особи від іншої не може розглядатися як прояв соціальної влади.

Суспільна, соціальна влада характеризується не лише вольовими відносинами, пов’язаними з існуванням більш-менш усталеного колективу. Вона завжди містить елемент певної форми примусу, що базується на необхідності управління діяльністю колективу.

Форми “привласнення” чужої волі, методи примусу, шляхи здійснення соціальної влади можуть бути різними. Неполітична, недержавна соціальна влада в умовах родового ладу відрізняється від державної або влади громадської організації над своїми членами. Державна влада — формалізована, вона реалізується спеціалізованим державним апаратом (парламент, уряд, суди тощо). Вона уповноважена від імені держави застосовувати легалізований і легітимний примус. Вона є суверенною, юридично не залежною від іншої влади.

Державна влада — не лише соціальне явище. З юридичної точки зору — це також і конституційно-правовий інститут, що знаходить своє закріплення в конституціях держав¹. Багато статей конституцій характеризують його зміст, закріплюють форми організації і здійснення державної влади.

В.Чиркін цілком слушно наголошує на нерозривному зв’язку політичної влади з вищою — державною. Проте, стверджує він, першу треба відрізнити від другої².

По-перше, не кожна політична влада є державною, хоча будь-яка державна влада має політичний характер.

По-друге, державна влада виконує, насамперед, захисну та арбітражну роль у суспільстві, оскільки держава здійснює загальні справи і покликана “стримувати” протиборство різних соціальних сил. Політична влада певного класу, соціальної верстви, іншої соціальної спільноти ці завдання виконати не може, їй така роль непритаманна.

По-третє, політична і державна влада мають різні механізми здійснення. Державна влада реалізується спеціалізованим державним апаратом (парламент, уряд, суди, збройні сили, правоохоронні органи тощо). Політична влада соціальної спільноти реалізується через її організації, а також безпосередньо, наприклад шляхом політичних виступів. Якщо влада соціальної спільноти реалізується через державний апарат, то йдеться вже про державну владу.

По-четверте, лише державна влада має відповідні юридичні підстави від імені всього суспільства (народу, нації) здійснювати свої повноваження через правові механізми примусу.

Нарешті, державна влада має верховенство у суспільстві. Вона суверенна, юридично не залежна від будь-якої іншої влади в суспільстві (але не від влади народу, який у демократичній державі є джерелом державної влади)³.

У наш час проблеми влади досліджуються багатьма авторами, видаються відповідні праці. Незважаючи на це загальне поняття державної влади, а також

¹ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. — М., 1997. — С. 78.

² Там само. — С. 76.

³ Там само. — С. 77.

питання про соціальну природу влади у конкретних країнах продовжують викликати суперечки як між представниками різних наукових напрямів (насамперед марксистських і немарксистських), так і в самих течіях.

К.Арановський визначає владу як "властивість окремих осіб, політичних інститутів, інших авторитетів, що полягає у визнанні підвладними собі зобов'язаними підкорятися їм, оскільки останні відчують відносно носія влади почуття обов'язку, солідарності, страху, залежності, інші емоції і спонукання, внаслідок яких виникає мотив підкорення"¹.

На думку російського політолога Ф.Бурлацького, для визначення природи влади необхідно виходити з таких моментів:

- 1) класовий підхід;
- 2) конкретно-соціологічний підхід, що враховує плюралістичний характер влади в суспільстві;
- 3) конструювання не тільки загального поняття влади, а й з'ясування специфічних особливостей певних її видів: економічної, політичної, державної і т.ін.;
- 4) диференціація суспільної та особистої влади, котрі переплітаються між собою, але можуть бути й не пов'язаними одна з одною (наприклад, сімейна влада не є політичною);
- 5) врахування різних особливостей влади в різних соціально-політичних структурах, формаціях, цивілізаціях;
- 6) виділення вольових та правових засад, котрі тісно пов'язані між собою, але не завжди є тотожними².

М.Кейзеров дав визначення влади як "властивих суспільству і визначених його базисом вольових відносин між людьми (а в класовому суспільстві — між класами), при яких застосування їх носієм особливої системи засобів і методів забезпечує виявлення і домінування владної волі за допомоги суспільної організації з метою управління і забезпечення дотримання соціальних норм на основі принципу соціальної відповідальності"³.

Інші (немарксистські) визначення визнавалися помилковими, ненауковими або антинауковими.

Західні дослідники вважали і вважають більш важливим розмежовувати визначення за їх суттю, залежно від принципу, який покладається в основу підходу до з'ясування влади. Наприклад, польський політолог Є.Вятр розрізняв шість різновидів класифікації:

- 1) біхевіористський (оцінює владу як особливий тип поведінки, що змінює поведінку інших);
- 2) телеологічний (характеризує владу як досягнення визначених цілей);
- 3) інструменталістський (розглядає владу як можливість використання визначених засобів);
- 4) структуралістський (вважає владу особливого виду відносинами між управителем і керованим);
- 5) конфліктний (який зводить владу до можливості прийняття рішень, що регулюють розподіл благ у конфліктних ситуаціях);

¹ Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Учебник для вузов. — М., 1998. — С. 33.

² Бурлацкий Ф.М. Политические системы современности. — М., 1978. — С. 26.

³ Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. — М., 1973. — С. 16.

б) такий, що визначає владу як вплив, що здійснюється на інших, за якого той, кому наказують, повинен підкоритися¹.

Різноманітні аспекти держави та влади досліджувалися в Україні у працях М.Грушевського, С.Дністрянського, М.Драгоманова, М.Палієнка, М.Ренненкампа, Ф.Тарановського та інших.

Сучасні українські дослідники, автори підручника "Конституційне право України" за редакцією В.Погорілка, стверджують, що "... влада взагалі і державна зокрема за своєю родовою сутністю є воля, вольова сила, а за видовою ознакою — правова сила (воля)"².

Інші науковці — К.Гуценко і М.Ковальов — співробітники Московського державного університету імені М.Ломоносова — у загальне визначення поняття влади включають "здатність і можливість робити визначальний вплив на діяльність, поведінку людей за допомогою таких засобів, як авторитет, вольовий вплив, правові веління, примус і т.ін."³.

Поняття державної влади, на відміну від наведеного, на думку зазначених авторів, є більш вузьким і персоніфікованим: "Такою владою прийнято вважати можливість і здатність народу і (або) держави в особі його органів впливати на поведінку людей і в цілому на процеси, які відбуваються в суспільстві, за допомогою переконання або примусу"⁴.

Так само, за суттю, визначили державну владу В.Бурмістров і П.Євграфов: "У питанні, що таке державна влада, як вона функціонує в суспільстві і в яких формах, більш або менш зрозуміло для громадян перш за все те, що йдеться про підкорення велінням тих або інших органів держави, про виконання їх владних розпоряджень і т.ін."⁵.

Таким його бачать і знавці мови, зокрема С.Ожегов. Владою, на його думку, треба вважати "право і можливість розпоряджатися ким або чим-небудь, підкоряти своїй волі"⁶.

На думку В.Халіпова, влада — це "здатність, право і можливість розпоряджатися ким-небудь, чим-небудь, робити вирішальний вплив на долі, поведінку і діяльність, вдачу (погляди) і традиції людей за допомогою різних засобів — закону, права, авторитета, волі, суду, примушення..."⁷.

Відповідно до статті 5 Конституції України "народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування". Отже, суб'єктом влади є народ і держава (органи державної влади) та органи місцевого самоврядування, яким народ делегує свою владу.

Усі конституції країн світу містять розділи (глави) про судову владу. У Конституції України про це йдеться, зокрема, у статті 6, яка проголошує здійснення державної влади на засадах поділу. Визнання цієї гілки влади самостійним предме-

¹ Цит. за кн.: Халіпов В.Ф. Власть. Кратологический словарь. — М., 1997. — С. 74.

² Погорілко В.Ф. Конституційне право України. — К., 1999. — С. 362.

³ Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов / Под редакцией К.Ф. Гуценко. — М., 1998. — С. 43.

⁴ Там само. — С. 43.

⁵ Бурмістров В.А., Евграфов П.Б. Советское правовое государство. — К., 1990. — С. 5.

⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., 1985. — С. 70.

⁷ Халіпов В.Ф. Власть. Кратологический словарь. — М., 1997. — С. 70.

том конституційного регулювання пояснюється тим, що судова влада є складовою частиною державної, однією з її різновидів, який, за твердженням К.Козлової та О.Кутафіна, покликаний здійснювати правосуддя¹.

Відсутність визначення поняття судової влади в конституціях не лише нових держав Європи та Азії², а й в Основних Законах держав, устрій яких можна віднести до західноєвропейської конституційної моделі³, призводить до ототожнення окремими науковцями судової влади з правосуддям.

Проте судову владу як одну з основних структур правової держави не можна зводити лише до інституції з розгляду конкретних справ. Має рацію В.Савицький, стверджуючи, що "в контексті системи стримувань і противаг судову владу характеризує не стільки правосуддя (в традиційному смислі), скільки юридична можливість здійснювати активний вплив на рішення і дії законодавчої і виконавчої влади, "врівноважувати" їх"⁴.

Немає і єдиних підходів щодо суб'єкта здійснення судової влади. "Юрисдикційна влада ввіряється суддям", — відзначається у статті 92 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини⁵; "Суди являють собою органи влади з компетенцією чинення правосуддя від імені народу", — стверджується у статті 205 Конституції Португальської Республіки⁶; "Правосуддя в Російській Федерації здійснюється тільки судом", — підкреслює частина перша статті 118 Конституції Російської Федерації⁷. Чинна Конституція України містить аналогічне положення: "Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами" (частина перша статті 124)⁸.

В.Чиркін вважає, що "носієм окремої гілки державної влади (судової) є лише суд"⁹. Під здійсненням судової влади він розуміє "діяльність кількох різних ланок, шаблів загальних і спеціальних судів"¹⁰, маючи на увазі суди першої інстанції, апеляційної та касаційної інстанцій.

На думку Г.Омельяненка, "судова влада є органом здійснення судового контролю, арбітром у розв'язанні правових конфліктів між громадянином і державою, між громадянами, юридичними особами шляхом судочинства у конституційних, цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справах"¹¹.

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. — М., 1996. — С. 441.

² Конституції нових держав Європи та Азії / Упорядник С. Головатий. — К., 1996.

³ Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Окунькова Л.А. — М., 1997.

⁴ Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. — М., 1996. — С. 29.

⁵ Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Окунькова Л.А. — М., 1997 — С. 213.

⁶ Там само. — С. 576.

⁷ Конституції нових держав Європи та Азії / Упорядник С. Головатий. — К., 1996. — С. 437.

⁸ Конституція України. — К., 1996. — С. 60.

⁹ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998. — С. 404.

¹⁰ Там само. — С. 414.

¹¹ Омельяненко Г.М. Концептуальні питання судово-правової реформи в Україні // Проблеми державно-правової реформи в Україні. — К., 1997. — С. 142.

К.Гуценко і М.Ковальов вважають, що “буде помилкою зводити судову владу до суду як установи, державного органу... Владою треба вважати не орган чи посадову особу, а те, що вони можуть і спроможні зробити. По суті, це повноваження, функція, але не її виконавець”¹.

Інші науковці, зокрема Є.Абросімова і Л.Володимирова, стверджують, що судова влада “має конкретний (як правило, інцидентний) характер, реалізується через особливу процесуальну форму і належить не будь-якій окремій судовій установі (і в цьому відношенні термін “суд” є узагальненням), а здійснюється суддями — чинними носіями судової влади”².

Таке розуміння узгоджується з положеннями частини першої статті 1 Закону України “Про статус суддів” від 15 грудня 1992 року: “Судді та залучені у визначених законом випадках для здійснення правосуддя представники народу є носіями судової влади в Україні, які здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади”³.

Зауважимо, що стаття 1 Закону Російської Федерації “Про статус суддів у Російській Федерації” від 26 червня 1992 року містить подібну норму: “Судова влада в Російській Федерації належить лише судам в особі суддів і залучених у встановлених законом випадках до здійснення правосуддя представників народу”⁴.

Отже, в наведених положеннях законів про статус суддів йдеться про суддів і представників народу як носіїв судової влади та про здійснення правосуддя — важливий, але не єдиний її прояв. Витоки такого розуміння судової влади, очевидно, ґрунтуються на її визначенні в Концепції судово-правової реформи в Україні, затвердженій Постановою Верховної Ради України 28 жовтня 1992 року, згідно з якою: “Під судовою владою слід розуміти систему незалежних судів, які в порядку, визначеному законом, здійснюють правосуддя”⁵.

Відповідно до частини другої статті 1 Закону України “Про статус суддів” судді є посадовими особами державної влади, які в конституційному порядку наділені повноваженнями здійснювати правосуддя і виконувати свої обов’язки на професійній основі в Конституційному Суді України, Верховному Суді України, Верховному Суді Автономної Республіки Крим, обласних, Київському і Севастопольському міських, районних (міських), міжрайонних (окружних), військових судах, у Вищому арбітражному суді України, Арбітражному суді Автономної Республіки Крим, обласних, Київському і Севастопольському міських арбітражних судах⁶.

¹ Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. — М., 1998. — С. 44.

² Абросімова Е.Б., Володимирова Л.Д. Конституционные модели судебной власти // Сравнительное конституционное право. Редакционная коллегия: Ковлер А.И., Чиркин В.Е., Юдин Ю.А.

³ Закон України “Про статус суддів” // Законодавство України, що регулює діяльність судів та визначає статус суддів України. Упорядники Куц Г., Джунь В. — К., 1996. — С. 61

⁴ ВВС. — 1992, № 30. — Ст. 1792.

⁵ Концепція судово-правової реформи в Україні. //Голос України, 12 серпня 1992 року, № 152.

⁶ Відомості Верховної Ради України. — 1993, № 8. — Ст. 56.

Наведені положення щодо ввірення юрисдикційної (судової) влади суддям і здійснення її незалежно від інших гілок влади визначають ідею незалежності судової влади, а не поняття суб'єкта, який її здійснює.

Практично всі відомі світові конституції відтворили це базисне положення, проголосивши, що судову владу ввірено суддям, які здійснюють її незалежно і підкоряються лише конституції та закону (стаття 87 Конституції Греції, стаття 117 Конституції Іспанії, стаття 101 Конституції Італійської Республіки, статті 205, 206 Конституції Португальської Республіки і т.ін.)¹.

Ні конституції країн Західної Європи, ні конституції держав-учасниць СНД, використовуючи термін "судова влада" (розділ третій "Б" Конституції Австрії; глава VI Конституції Бельгії; розділ шостий Конституції Іспанії; розділ VIII Конституції Французької Республіки²; глава VII Конституції Азербайджанської Республіки; глава 6 Конституції Республіки Вірменія; глава п'ята Конституції Грузії; глава IX Конституції Республіки Молдова; глава 7 Конституції Російської Федерації; розділ VI Конституції Туркменистану; глава XXII Конституції Республіки Узбекистан³), не розкривають його змісту. Це відбувається через ряд положень конституцій, які охоплюють як організацію судової системи, так і принципи діяльності судів. Зокрема, у статті 118 Конституції Російської Федерації зазначається, що "судова влада здійснюється шляхом конституційного, цивільного, адміністративного і кримінального судочинства. Судова система Російської Федерації встановлюється Конституцією Російської Федерації і Федеральним конституційним законом. Створення надзвичайних судів не допускається"⁴.

Отже, термін "судова влада" відображає призначення судів і юридичну природу їх діяльності — здійснення одного з різновидів державної влади, а саме — судової. Вона покладається на всю сукупність системи судових органів від низових до верховних. "Судова влада належить не лише вищим судовим інстанціям (Верховному Суду тощо), — стверджує М.Баглай, — а всім судам Російської Федерації. Вони стоять в одному ряду з Президентом РФ, Федеральним Зібранням, Урядом РФ, які здійснюють державну владу в Російській Федерації (частина перша статті 11 Конституції РФ)"⁵.

Відповідно до положень статті 100 Конституції Туркменистану судова влада здійснюється Верховним Судом, Вищим господарським судом, військовими та іншими судами, передбаченими законом, у формі цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства⁶.

Г.Мурашин, досліджуючи питання про місце і роль судової влади в системі поділу влади і визнаючи за нею "завдяки своїй специфіці, процесуально-правовим засобам здатність контролювати законність і правомочність виконавчої влади,

¹ Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией Окунькова Л.А. — М., 1997. — С. 277, 397, 440, 576.

² Там само. — С. 56, 132, 396, 677.

³ Конституции государств — участников СНГ. Ред. кол.: Окуньков Л.А., Оксамытний В.В., Булошников М.Я. — М., 1999. — С. 48, 105, 231, 407, 475, 575, 621.

⁴ Там само. — С. 476.

⁵ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. — М., 1998. — С. 616.

⁶ Конституции государств — участников СНГ. Ред. кол.: Окуньков Л.А. и др. — М., 1999. — С. 575.

а також захищати суспільство від можливих законодавчих порушень за допомогою конституційного судового контролю”, на жаль, лише констатує “відсутності чіткого уявлення про зміст судової влади та її структури, напрямів розвитку судового контролю” у різноманітних концепціях судово-правової реформи, наголошує на необхідності “розробити та прийняти відповідний закон, який має визначити, що являє собою судова влада, з якої структури органів складається її система, яка її форма взаємодії із законодавчою і виконавчою владами, органами попереднього слідства, прокуратурою, органами юстиції”¹.

Автори збірника “Суди в Україні” В.Медведчук та В.Костицький, не даючи визначення судової влади, ведуть мову про її структуру, вбачаючи в ній, крім судів, також інші органи та установи: “До структури судової влади, крім судів відносяться деякі інші види державних органів та установ, що обслуговують судову владу, серед яких, перш за все, варто відзначити органи попереднього слідства та органи прокуратури”².

Можна погодитися з авторами щодо структури судової влади як системи судів, якщо розглядати поняття структури як взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; устрій, організацію чого-небудь. Проте ні особа, яка проводить дізнання або попереднє слідство, ні прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів органами дізнання і попереднього слідства не можуть бути віднесені до посадових осіб, що виконують функцію правосуддя. Носіями судової влади в Україні і уповноваженими здійснювати правосуддя є судді та залучені у визначених законом випадках представники народу (стаття 1 Закону України “Про статус суддів”).

Стаття 1 проекту Закону України “Про судовий устрій” станом на 10 грудня 1999 року передбачає, що: “Судова влада здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі конституційного, цивільного, господарського, кримінального та адміністративного судочинства”³.

Відповідно до статті 124 Конституції України делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Органи попереднього слідства і прокурор можуть вступати з судом у процесуальні відносини в ході судочинства (наприклад у кримінальній справі), під яким необхідно розуміти діяльність судів стосовно розгляду справ, віднесених до їх відання, а також дії інших суб'єктів, які реалізують свої права та обов'язки. “Судочинство” — поняття ширше, ніж правосуддя, яке уповноважений здійснювати лише суд⁴.

¹ Мурашин Г.О. Місце і роль судової влади в системі розподілу влад // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. — К., 1997. — С. 82.

² Медведчук В., Костицький В. Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні // Суди в Україні (Збірник матеріалів та нормативно-правових актів до семінару з питань створення і повноважень спеціалізованих судів) за ред. Медведчука В.В. та Костицького В.В. — К., 1999. — С. 6.

³ Там само. — С. 198.

⁴ Скомороха В.Є. Окремі питання діяльності конституційної юрисдикції в Україні // Право України. — 1999, № 12. — С. 4–10.

Має рацію М.Мичко, стверджуючи, що носій незалежної державної влади — суд — не може стояти поряд з органами, діяльність яких у сфері боротьби зі злочинністю координується прокуратурою¹.

Ми частково згодні з К.Гуценко та М.Ковальовим, які визначають судову владу як “реалізовані такими, що посідають особливе становище в державному апараті, органами (судами) притаманні їм можливості і спроможності впливати на поведінку людей і соціальні процеси”².

Дійсно, терміну “судова влада” властиві принаймні два компоненти:

— по-перше, ця влада може реалізовуватися спеціально утвореними державними органами — судами;

— по-друге, у них мають бути свої, властиві лише цим органам, можливості і спроможності впливу.

На наявність двох аспектів у визначенні судової влади посилається професор В.Шаповал: “Проте явище судової влади не варто ототожнювати з правосуддям. Воно є ширшим за змістом і більш загальним за природою. Поняття судової влади потрібно визначати у двох аспектах: по-перше, воно засвідчує наявність структури органів, які здійснюють цю владу; по-друге, відбиває природу їх компетенції і функцій. Порівняно з поняттям правосуддя, це поняття є статичним через те, що воно не пов’язане безпосередньо з діяльністю відповідних органів”³.

На нашу думку, вразливим місцем у визначенні судової влади К.Гуценком та М.Ковальовим є віднесення судів до “державного апарату”. Насамперед, “апарат”, за визначенням Д.Бахраха, являє собою цілісне утворення, що складається з великої кількості різноманітних частин. У ньому можна розрізнити декілька основних типів структурних одиниць: апарат відомства, апарат відомчого підрозділу (ДАІ наприклад); регіональний апарат (адміністрація тощо); орган виконавчої влади; адміністрація (апарат управління) організації; структурний підрозділ органу, адміністрації (відділ кадрів і т.ін.)⁴.

Інший автор — Л.Коваль — вважає, що “апарат управління” охоплює всю сукупність органів виконавчої влади і є частиною державного механізму⁵.

У такому розумінні вжито термін “апарат” у Федеральному конституційному законі “Про Конституційний Суд Російської Федерації”: “Діяльність Конституційного Суду Російської Федерації забезпечує апарат, що складається із секретаріату Конституційного Суду Російської Федерації та інших підрозділів”⁶.

Саме таке тлумачення “апарату” дає кратологічний словник:

- 1) установа або ряд установ, які обслуговують певну галузь управління;
- 2) сукупність співробітників певної державної організації, партії, громадського об’єднання, штат установи⁷.

¹ Мичко М. Щодо взаємодії прокуратури з судовою владою // Право України. — 1999. — № 12. — С. 55.

² Гуценко К.Ф., Ковальов М.А. Зазн. праця. — С. 43.

³ Шаповал В. Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 2. — С. 45–46.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. — М., 1997. — С. 78.

⁵ Коваль Л.В. Административное право. — К., 1998. — С. 31–32.

⁶ Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации / Отв. ред. Н.В.Витрук, Л.В.Лазарев, Б.С. Эбзеев. — М., 1996. — С. 331.

⁷ Халипов В.Ф. Власть. Кратологический словарь. — М., 1997. — С. 35. 68.; Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М., 1985. — С. 664.

Не враховує наведене визначення і можливості здійснення судочинства (судової влади) суддею одноосібно, оскільки йдеться про органи (суди).

Сумнівним видається і наведене визначення судової влади порівняно з правосуддям як “статичного через те, що воно не пов’язане безпосередньо з діяльністю відповідних органів”. Навпаки, ми вважаємо, що реалізація в цілому багатограних повноважень, якими наділено суди, і є здійсненням судової влади. А статичним є таке, що “розглядає внутрішнє співвідношення явищ у відриві від їх розвитку, руху”¹.

Здійснення судової влади включає, зокрема, такі повноваження: контроль за законністю і обґрунтованістю рішень та дій державних органів і посадових осіб (обґрунтованість арешту обвинувачуваного; вчинення дій, пов’язаних з обмеженням права людини на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а також права на недоторканність житла) і т.ін.; забезпечення виконання судових рішень; участь у формуванні суддівського корпусу і сприяння суддівському самоврядуванню; рекомендаційні роз’яснення законодавства з питань судової практики.

Системний аналіз наведених положень дає підстави для висновку, що судова влада — це право судових органів, яким вони наділені за законом, можливість здійснювати самостійну судову владу — широкі юрисдикційні повноваження, а також правовий статус судів, їх місце та положення як органів державної влади. Крім того, це саме здійснення владних суддівських повноважень.

Необхідно зазначити, що термін “правосуддя”, яким озаглавлено розділ VIII Конституції України, означає більш вузьке, порівняно з “судовою владою”, поняття. Це — діяльність судів шляхом розгляду і вирішення судових справ у судових засіданнях за участю сторін у відповідній процесуальній формі.

* * *

Проблем щодо діяльності судів, як і проблем у суспільстві в цілому, нагромадилося багато. Їх розв’язання є нагальною потребою сьогодення. З цим погоджуються якщо не всі, то переважна більшість як науковців, так і практиків. Оponentів начебто немає, відкритого опору не помічається.

Якщо це так, то виникає запитання: чому не вирішуються проблеми, які важким тягарем тиснуть на суд, позначаються на якості здійснення правосуддя?

Дехто (таких немало), не замислюючись, поспішає з готовою відповіддю: в країні, мовляв, економічні негаразди, держава не має достатніх коштів, щоб забезпечити фінансування та належні умови для функціонування судів та діяльності суддів. Ці аргументи мають, так би мовити, і свою правду, і свою логіку, однак, повна правда ними якраз і не розкривається. А правдою тут є таке поняття, як незалежна судова влада. Небажанням мати справжню, незалежну судову владу, несприйняттям її як одного з елементів стримувань і противаг в організації державної влади в Україні, нехтуванням одним з важливих принципів здійснення єдиної державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову пояснюються нинішні проблеми судів в Україні, насамперед судів загальної юрисдикції.

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., 1985. — С. 664

Судова влада в Україні, як, до речі, й законодавча і виконавча гілки, за своєю природою є владою народу. До того ж народ відповідно до Конституції безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

У контексті системи стримувань і противаг судову владу характеризує не стільки правосуддя (в традиційному розумінні), скільки юридична можливість активно впливати на рішення і дії законодавчої та виконавчої гілок влади, “врівноважувати” їх, впливати на поведінку людей та соціальні процеси.

Якщо до цього додати конституційне положення про те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, в тому числі у сферах здійснення повноважень законодавчої та виконавчої гілок влади, то її судова гілка не може не сприйматися як одна з головних структур правової держави.

Суд захищає права особи від свавілля чиновників від держави та тиску арифметичної “більшості”, відстоює законні інтереси “меншості”, оберігаючи цим самим свободу особи та захищаючи демократію.

Як орган держави суд може протиставити себе державі та її інституціям тоді, коли вони виходять за межі Конституції та законів, правових норм, прийнятих ними ж. У такий спосіб судова влада здійснює правове обмеження держави в особі її органів і посадових осіб, сприяючи розвитку демократичних засад.

З огляду на зазначену роль судова влада стає предметом гострих дискусій, які іноді намагаються використати не для її зміцнення, а під виглядом “оновлення”¹ — для обмеження повноважень, значного послаблення. Здійснення судово-правової реформи практично гальмується.

Станом на 10 листопада 1999 року підготовлено проект третьої за останні сім років Концепції судово-правової реформи, розробники якої іменують її новою редакцією Концепції судово-правової реформи, схваленою Верховною Радою України 28 квітня 1992 року. Вони позитивно відгукуються про здійснені заходи, спрямовані на її реалізацію, проте обґрунтовано констатують, що й досі не виконується головний конституційний обов’язок держави — утверджувати та забезпечувати права і свободи людини.

Судді, вся юридична громадськість України схвально поставилися до першої Концепції судово-правової реформи, покладали великі надії на реалізацію її положень, особливо, коли було зроблено перші кроки у цьому напрямі — маю на увазі прийняття у червні 1992 року Закону України “Про Конституційний Суд України” та обрання Верховною Радою України Головою Конституційного Суду України доктора юридичних наук, професора Леоніда Петровича Юзькова. Багатьом думалося тоді, що “процес”, за висловлюванням відомого політика, дійсно “пішов”. Та у сфері конституційної юрисдикції він на тих кроках і зупинився більш як на чотири роки. Причина проста: Конституційний Суд виявився непотрібним, звичайно, не для громадян України.

Увага держави послабла і до судів загальної юрисдикції, свідченням чого є вкрай незадовільний нинішній стан фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення їх діяльності. Як наслідок, Конституційний Суд України в минулому році визнав неконституційним положен-

¹ Ющик О.І. Друге оновлення третьої влади // Голос України, 7 грудня 1999.

ня статті 42 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік", згідно з яким здійснено обмеження видатків на утримання судових органів.

Другу редакцію Концепції судово-правової реформи Верховна Рада України у 1996 році не схвалила. Минуло ще три роки, і сьогодні маємо проект третьої редакції Концепції, який ще не схвалено. Судоустрій, система судів загальної юрисдикції, про яку йдеться в пункті 12 розділу XV "Перехідні положення" Конституції України, законодавчо не визначені.

У зв'язку з цим не можна не приєднатися до висловленого делегатами IV З'їзду суддів України занепокоєння щодо можливих негативних наслідків, викликаних як зволіканням, так і поспішним, належно не виваженим прийняттям рішень стосовно визначення системи судів загальної юрисдикції, предметів їх відання, формування їх складу, порядку діяльності, процедури розгляду справ тощо.

Для такого занепокоєння достатньо лише однієї підстави — фактора часу. Його згідно з Перехідними положеннями Конституції України залишилося всього півтора року.

Аналіз запропонованої редакції проекту Концепції судово-правової реформи лише з позиції місця і ролі Конституційного Суду України в системі органів державної влади свідчить про намагання обмежити повноваження судової влади, значною мірою послабити її, перебрати на користь однієї з гілок влади повноваження, якими вона не наділена за чинною Конституцією України.

Зокрема, повноваження Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення законів України пропонується передати законодавцеві. Чи виправдано це? Думаю, ні. Щоб витлумачити правову норму, виходячи із загальних принципів права, і тим самим забезпечити правильність її застосування, має діяти не залежний від законодавця висококваліфікований орган, для якого тлумачення Конституції та законів України є виключною прерогативою завдяки його юридичній природі.

Відповідно до проекту Концепції З'їзд суддів України позбавляється конституційного права призначати від третьої гілки державної влади шістьох професійних суддів до складу Конституційного Суду України. Натомість він може лише пропонувати Верховній Раді України для призначення кандидатури трьох суддів.

Формування Конституційного Суду України за участю всіх гілок влади забезпечує справжню його незалежність і виконання ним ролі арбітра у вирішенні питань щодо конституційності актів органів влади. Такий порядок формування Суду діє в Азербайджані, Болгарії, Грузії, Іспанії, Італії, Молдові, деяких інших державах.

Можливість повторного призначення на посаду судді Конституційного Суду України строком на шість років, повторного обрання ще на один трирічний строк на посаду Голови Конституційного Суду України, на мою думку, послаблює один із основних принципів діяльності Конституційного Суду України — незалежність.

Адже суддя чи навіть Голова Конституційного Суду інколи об'єктивно потрапляє в ситуації, коли, орієнтуючись на продовження свого перебування на відповідній посаді (в разі прийняття запропонованих змін), буде поставлений перед спокусою поступитися своїм сумлінням і неупередженістю на угоду тим, від кого залежить можливість здійснення його наміру. Користі від такого ново-

введення, зрозуміло, ніякої, проте таким чином посилюються установчі повноваження однієї з гілок державної влади.

Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, рішення якого є остаточними і не можуть бути оскарженими, тому небезспірним є положення проекту Концепції про визначення статусу суддів Конституційного Суду України відповідно до статусу суддів загальної юрисдикції, які здійснюють правосуддя не з однаковим обсягом повноважень з урахуванням різних рівнів судових органів у системі судів загальної юрисдикції. Може йти мова про єдиний статус, маючи на увазі вимоги до суддів, гарантії їх незалежності і недоторканності, підстави звільнення з посади, несумісність тощо.

Прогалиною проекту Концепції судово-правової реформи треба вважати відсутність у ній визначення поняття судової влади. На мій погляд, доцільно передбачити розробку та прийняття закону про судову владу для реалізації приписів розділів VIII та XII Конституції України.

Деякі положення проекту Концепції судово-правової реформи, на мою думку, належно не відпрацьовані. До завершення формування судів загальної юрисдикції залишилося півтора року, однак, ніхто не може чітко відповісти на цілком закономірні запитання: чи будуть внесені, і коли саме, відповідні зміни до Конституції України та ухвалені закони, що мають врегулювати формування судової влади та порядок здійснення правосуддя новосформованими судами; скільки судових органів належить сформувати в Україні за час, що залишився, де їх буде розміщено; чи є можливість забезпечити суди кваліфікованими кадрами, за рахунок яких джерел це здійснюватиметься; чи спроможна держава забезпечити через півтора року фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів всієї новосформованої системи судів тощо.

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

Конституційний Суд України спільно з Венеціанською Комісією Ради Європи, Консорціумом "Верховенство права" (США) та Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва у м. Києві 1–2 липня 1999 року провів міжнародний семінар "Відносини між конституційним судом та омбудсменом у контексті захисту прав людини", в якому брали участь судді Конституційного Суду України, представники органів конституційної юрисдикції та інституту омбудсмена країн — членів Ради Європи, народні депутати України, представники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Верховного Суду України, неурядових організацій, а також відомі фахівці у галузі захисту прав людини.

З доповідями на семінарі виступили судді Конституційного Суду України:

М.Савенко — "Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина";

В.Тихий — "Підстава для конституційного подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів";

В.Шаповал — "Ідея контрольної влади і статус органу конституційної юрисдикції та омбудсмена (досвід України);

Л.Чубар — "Захист прав і свобод людини у конституційному судочинстві".

Пропонуємо увазі читачів виклад доповідей М.Савенка і Л.Чубар.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД І ОМБУДСМЕН У ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

М.Савенко,

суддя Конституційного Суду України,
заслужений юрист України

Правам та свободам людини і громадянина у світі надається особливе значення, про що свідчить прийняття щодо них значної кількості міжнародних документів. Достатньо назвати найважливіші: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Конвенція про захист прав людини та основних свобод (1950 р.), міжнародні пакти про економічні, соціальні та культурні права, про громадянські та політичні права (1966 р.) тощо, де закріплено найважливіші основоположні права та свободи, які мають бути забезпечені кожній людині і громадянину. Їх положення постійно розвиваються і уточнюються в інших міжнародних документах, а також у національному законодавстві.

В Україні правам і свободам також приділяється велика увага, про що свідчить присвячений їм другий розділ Конституції України "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина". Положення Основного Закону щодо прав і свобод відповідають міжнародним принципам і нормам, які підтверджуються висновками міжнародних експертів. Визначальним є не обсяг прав та свобод, а можливість користуватися ними. Для того, щоб проголошені права і свободи не стали декларативними, держава повинна створити відповідний механізм їх забезпечення.

Поняття "механізм" забезпечення прав та свобод людини і громадянина в науці конституційного права потребує належної розробки. За словником російської мови "механізм" — це: 1) внутрішня будова машини, приладу, апарату, який приводить їх в дію; 2) система, устрій, які визначають порядок певного виду діяльності¹. Новий тлумачний словник української мови дає таке визначення цього поняття: 1) пристрій, що передає або перетворює рух, прилад; 2) внутрішня будова, система чого-небудь, устрій; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інші явища². Існує також і механізм правового регулювання як органічна сукупність усіх юридичних засобів і форм переведення нормативності права у впорядкування суспільних відносин, переведення "належного в існуюче"³. Поняття "механізм" дається ще як система правових засобів, метою котрих є захист прав людини, потреба в якому виникає при вчиненні певного правопорушення чи об'єктивно протиправного діяння⁴.

Деякі науковці виділяють конституційно-правовий механізм забезпечення основних прав громадян України як закріплену в Основному Законі, взяту в єдності, внутрішньо врегульовану і струнку систему правових гарантій і органів, діяльність яких спрямована на забезпечення основних прав і свобод⁵; розуміють конституційно-правовий механізм захисту людиною своїх прав як систему влади держави, функцією якої є захист прав людини; процедуру такого захисту, а також конституційне право людини на захист, що реалізується за допомогою держави і за цією процедурою⁶.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи діють відповідно до своїх повноважень, на підставі та у спосіб, визначені Конституцією та законами держави. Конституцією здебільшого визначаються й основні права та свободи людини і громадянина. Отже, йдеться про здійснення контролю в широкому розумінні: не тільки щодо додержання прав і свобод, а й щодо реалізації всіх інших положень Основного Закону, тобто про правову охорону Конституції України.

¹ Див.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., 1983. — С. 309.

² Див.: Новий тлумачний словник української мови. — К., 1998. — Т. 2. — С. 619.

³ Див.: Словарь терминов по теории государства и права / Под ред. М.И. Панова. — Харьков, 1997. — С. 76.

⁴ Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф.Погорілка. — К., 1999. — С. 219.

⁵ Див.: Годика Ю.М., Марцеляк О.В. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян. — Харків, 1998. — С. 19.

⁶ Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф.Погорілка. — К., 1999. — С. 220.

Є різні підходи і погляди щодо визначення правової охорони Конституції. Б.В. Щетинін, приміром, стверджує, що це конституційні гарантії законності¹, а інші правознавці вважають, що це сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується виконання всіх норм, встановлених Конституцією, і неухильне дотримання режиму конституційної законності². Механізм охорони Конституції становлять гарантії об'єктивного характеру — соціальні, економічні, ідеологічні, а також організаційно-правові, до яких належать конституційний контроль і нагляд, особливий порядок прийняття і внесення змін до Конституції, встановлення відповідальності депутатів, державних органів і посадових осіб за порушення Основного Закону³.

Виділяється соціально-юридичний механізм — як визначена система засобів і чинників, що забезпечують необхідні умови поваги всіх прав і основних свобод людини, які притаманні їй і впливають з її гідності і є істотними для її вільного і повного розвитку. Структура названого механізму включає і суспільні норми, правомірну діяльність суб'єктів прав людини і громадянина, гласність, суспільну думку, гарантії: загальні, спеціальні (юридичні), організаційні; правову культуру, відповідальність, контроль⁴.

Складовою державного механізму забезпечення прав та свобод людини і громадянина є відповідні гарантії держави — економічні (соціально-економічні), політичні, юридичні, пов'язані зі способами здійснення основних прав, допомогою держави в їх реалізації⁵. Залежно від змісту і механізму дії гарантії поділяються на соціальні, економічні, політичні та правові⁶.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що основу державного механізму забезпечення прав та свобод людини і громадянина становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадян, які в сукупності забезпечують дотримання, реалізацію і захист прав та свобод громадян. Ефективність такого механізму залежить від рівня розвитку демократії і правової культури, стану економіки, способів розподілу життєвих благ, наявності незалежних органів державної влади, які здійснюють захист прав і свобод та контроль за дотриманням і виконанням норм, що встановлюють права і свободи. Такі правові норми певною мірою обмежують владну діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, змушуючи їх здійснювати свою діяльність у правовому полі встановлених Основним законом прав і свобод, сприяти їх виконанню. Це не виключає можливості недотримання або невиконання подібних норм чи навіть їх порушення.

¹ Див.: *Щетинин Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. — М., 1969. — С. 165.

² Див.: *Курс советского государственного права.* — М., 1971. — С. 99.

³ Див.: *Теоретические основы Конституции.* — М., 1981. — С. 179—181.

⁴ Див.: *Общая теория государства и права* / Отв. ред. М.Н. Марченко. — М., 1998. — С. 279.

⁵ Див.: *Чиркин В.Е.* Основы конституционного права. — М., 1996. — С. 70—71.

⁶ Див.: *Арановский К.В.* Государственное право зарубежных стран. — М., 1998. — С. 380.

Охорона Конституції і забезпечення прав та свобод людини і громадянина в широкому розумінні передбачає сукупність різноманітних заходів щодо їх реалізації, виконання і дотримання: економічні, політичні, соціальні, виховання правової культури тощо. Правову охорону Конституції, прав і свобод людини і громадянина здійснюють органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи в межах наданих їм повноважень. Необхідно виділити вищі органи державної влади, які мають ширші владні повноваження: глава держави, парламент, Кабінет Міністрів.

Так, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності держави, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина (стаття 102 Основного Закону). Президент зобов'язаний не тільки контролювати додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина, а й вживати заходів щодо усунення порушень Основного Закону. Для здійснення таких повноважень він може використати право вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій тощо.

Значні контрольні повноваження має парламент, який розвиває положення Конституції України у прийнятих законах, здійснює попередній контроль на відповідність Основному Закону внесених на розгляд законопроектів. Законами забезпечується додержання Конституції України, прав і свобод громадян, створюється механізм їх реалізації і захисту.

Кабінет Міністрів із системою органів виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування здійснюють практичні заходи щодо забезпечення прав і свобод, додержання Конституції і законів.

Ефективний захист прав і свобод здійснюють загальні і спеціальні суди, прокуратура.

Харківські вчені вважають, що прокуратура — ефективна правозахисна інституція і своєю загальнонаглядовою функцією у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян України, яку в Україні вона зберігає до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, вдало компенсує деяку складність судової форми захисту прав і свобод громадян¹.

У вузькому значенні правову охорону Конституції, а також прав і свобод, необхідно розуміти як конституційні засоби охорони, до яких належать конституційний контроль і нагляд, конституційна відповідальність.

Важливе місце у правовій охороні Конституції, захисті конституційних прав і свобод належить інститутам: судового конституційного контролю та омбудсмена.

¹ Див.: Тодика Ю.М., Марцеляк О.В. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян. — Харків, 1996. — С. 78.

Судовий конституційний контроль є обов'язковим елементом, визначальною ланкою механізму охорони Конституції, конституційних прав і свобод, він є однією із завершальних стадій цього механізму, а всі інші його елементи можуть лише передувати йому.

Судовий конституційний контроль є: різновидом інституту соціального, державного контролю, який здійснюється постійно діючими органами держави і пов'язаний з реалізацією державно-владних повноважень; формою професійного державного контролю, причому вищою серед спеціалізованих форм контрольної діяльності; контрольною правоохоронною діяльністю, що базується на перевазі юрисдикційних способів, рис; спеціалізованим механізмом охорони Конституції як нормативного акта найвищої юридичної сили, який поширюється не тільки на сферу управління, а й охоплює сферу нормотворчості як апарату управління, так і законодавчої влади; вищою формою конституційного контролю¹.

У світі існує дві моделі судового конституційного контролю: американська і європейська (австрійська)².

За американською моделлю судовий конституційний контроль здійснюють загальні суди або їх вищі судові органи, а за європейською, концепція якої розроблена австрійськими вченими Г.Кельзенем і К.Ейзенманом, спеціалізований орган — Конституційний Суд (Конституційна Рада).

Запровадження судового конституційного контролю на державному рівні пов'язують з відомим рішенням № 1803-Р у справі *Marbury v. Madison*, в якій головний суддя Верховного Суду США Дж.Маршалл сформулював доктрину, що саме судова влада має право і зобов'язана сказати, що є закон³. Здійснення конституційного контролю судами Конституція США не передбачала, а це право, м'яко кажучи, "привласнив" Верховний Суд США на підставі судового прецеденту. До прийняття названого рішення питання конституційності, тобто відповідності нормативно-правових актів Конституції штату, розглядали окремі суди штатів США. Крім того, задовго до відомої справи в Англії був створений судовий комітет — Таємна рада Великобританії, який як остання судова інстанція розглядав апеляції на рішення вищих судів колоній. До повноважень цього органу належала і перевірка нормативних актів колоніальних властей щодо їх відповідності конституційним актам і законодавству метрополії. У разі невідповідності Комітет приймав рішення про визнання їх нечинними. Отже, можна вважати, що конституційний контроль був започаткований у Великобританії.

Судовий конституційний контроль — це офіційна діяльність спеціально уповноваженого Конституцією та законами органу щодо здійснення ним своїх повноважень за допомогою особливої процедури з метою захисту основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства

¹ Див.: *Овсеня Ж.И.* Правовая защита Конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. — 1992. — С. 45—46.

² Див.: *Сравнительное конституционное право.* — М., 1996. — С. 161.

³ Див.: *Мишин А.А., Власихин В.А.* Конституция США: Политико-правовой комментарий. — М., 1985. — С. 135.

і прямої дії Конституції на всій території держави, запобігання появі у правовій системі неконституційних актів, офіційного тлумачення Конституції¹.

Для здійснення своїх повноважень щодо захисту Конституції, прав та свобод людини і громадянина органи судового конституційного контролю наділяються відповідною компетенцією. Обсяг повноважень органів конституційної юрисдикції в країнах світу є різним, хоча у ряді країн ці органи мають однакову компетенцію, що відповідає їх функціям.

Серед повноважень органів конституційної юрисдикції виділяють три найважливіші групи: 1) забезпечення верховенства Конституції та її верховне тлумачення; 2) контроль за додержанням принципу "поділу влади" в комплексному балансуванні її гілок і виконання функції балансу по відношенню до кожної з них окремо; 3) захист конституційних прав і свобод².

Деякі автори виділяють також четверту групу повноважень, пов'язану із захистом Конституції від порушень її вищими посадовими особами, а в ряді країн – і політичними партіями (розгляд справ у порядку процедури імпичменту або участь у ній, контроль за діяльністю політичних партій).

До першої групи належать: контроль за конституційністю нормативно-правових актів і міжнародних договорів, офіційне тлумачення Конституції і законів. Другу групу складають повноваження, що забезпечують додержання принципу "поділу влади": розгляд спорів щодо повноважень між державними органами (розмежування компетенції законодавчої, виконавчої і судової влади по горизонталі), між державою та її складовими частинами (розмежування повноважень по вертикалі): у федеративній державі – між федерацією та її суб'єктами і між останніми, в складній унітарній державі – між центром і автономними утвореннями, у простій унітарній державі – між центральними державними органами і територіальними колективами. Захист конституційних прав і свобод (третья група) становлять: процедури хабеас корпус, ампаро, конституційної скарги. До них можна віднести також контроль за проведенням виборів і референдумів та вирішення виборчих спорів, оскільки йдеться про захист одного з найважливіших політичних прав – виборчого³.

Захист прав і свобод людини і громадянина є важливим і в діяльності органів конституційної юрисдикції. В окремих державах (Австрія, Албанія, Андорра, Іспанія, Угорщина, Грузія, Корея, Португалія, Мальта, Словенія, Чехія, Росія, ФРН, Швейцарія, Югославія) громадянам надається право звернутися до Конституційного Суду з конституційною скаргою. Інколи умовою звернення до цих органів є використання в державі всіх засобів правового захисту (Австрія, ФРН).

Конституційний Суд Словенії вирішує справи за скаргами на порушення Конституції, спричиненими діями окремих осіб, які порушують права та свобо-

¹ Див.: *Эбзеев Б.С.* Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля // *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.* – № 23, 1995. – С. 82.

² Див.: *Овсепян Ж.И.* Правовая защита Конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. – 1992. – С. 75–76.

³ Див.: *Сравнительное конституционное право.* – М., 1996. – С. 192.

ди людини (стаття 160 Конституції Республіки Словенія)¹. Конституційний Суд ФРН розглядає справи за скаргами, що можуть бути подані будь-якою особою, яка вважає, що державна влада порушила одне з її основних прав або одне з визначених Основним Законом цієї країни прав. При цьому законодавцю Основним Законом делеговано право встановити певні умови і особливу процедуру подання скарги (стаття 23)².

Досвід роботи конституційних судів, до повноважень яких віднесено розгляд конституційних скарг, свідчить, що переважну більшість справ вони розглядають саме за такими скаргами. Це ускладнює роботу цих органів. Не випадково в Німеччині збільшено розмір мита за звернення до Суду, однак, це проблеми не вирішило.

До повноважень Конституційного Суду України віднесено розгляд питань щодо відповідності Конституції (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чинних міжнародних договорів, або тих, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту, щодо порушення Верховною радою Автономної Республіки Крим Конституції та законів України, про офіційне тлумачення Конституції і законів України, а також щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 157 встановлює неприпустимість змін у Конституції, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а стаття 158 встановлює обмеження щодо повторного внесення законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався і не був прийнятий. Такий законопроект може бути поданий не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо нього).

У цьому році Конституційний Суд України незважаючи на відсутність законодавчо закріпленої процедури розглянув справу про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 98 Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України, якими передбачається розширення повноважень Рахункової палати щодо здійснення нею Вищого парламентського контролю за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах (до цього часу за Основним Законом вона здійснює контроль лише за використанням коштів бюджету). Конституційний Суд України дав Висновок про відповідність Конституції України положень названого законопроекту, за яким парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України, "повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом", а положення, за яким вона здійснює

¹ Див.: Конституції нових держав Європи та Азії. — К., 1996. — С. 303.

² Див.: Конституції держав Європейського Союзу. — М., 1997, — С. 214.

“вищий” контроль, визнано таким, що не відповідає вимогам статті 157 Конституції України. При цьому Конституційний Суд України виходив з того, що Рахункова палата не може здійснювати вищий ніж Верховна Рада України контроль від її імені (Висновок від 25 березня 1999 року).

У справі щодо законопроекту про внесення змін до частини першої статті 46 Конституції України, яким встановлювався вік для жінок не вище 55 років, а чоловікам — не вище 60 років (чинна норма такого віку не передбачає), за якою громадяни України мають право на соціальний захист у старості, Конституційний Суд України дав негативний Висновок про невідповідність його вимогам статті 157 Конституції України, оскільки пропонувані зміни обмежують право на соціальний захист осіб старше (вище): жінок — 55 років, чоловіків — 60 років (Висновок від 2 червня 1999 року)¹.

Рішення і висновки Конституційного Суду України обов'язкові до виконання на території держави. Отже, висновок Суду про визнання законопроекту про внесення змін до Конституції таким, що не відповідає її вимогам, виключає можливість його прийняття Верховною Радою України. Таким чином, здійснюючи при розгляді цих питань попередній конституційний контроль, Конституційний Суд України захищає стабільність конституційних прав і свобод і не допускає скасування чи обмеження прав та свобод людини і громадянина шляхом внесення змін до Основного Закону.

Розгляд конституційних скарг громадян не віднесено до повноважень Конституційного Суду України. Громадяни України, іноземці, особи без громадянства можуть звертатися до Суду лише з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України.

Це обмежує право громадян на захист їх прав і свобод у Конституційному Суді, а, відповідно, зменшує й ефективність захисту національними правовими засобами. Однак зазначена обставина не означає, що Конституційний Суд України, а також органи конституційної юрисдикції інших країн, до повноважень яких національним законодавством не віднесено розгляд конституційних скарг, взагалі не захищають права і свободи громадян. Цю функцію Конституційні Суди здійснюють при розгляді інших питань, віднесених до їх компетенції, зокрема щодо конституційності нормативно-правових актів, спорів щодо повноважень органів державної влади, офіційного тлумачення Конституції і законів тощо.

Можу з упевненістю сказати, що більшість прийнятих Конституційним Судом України рішень тією чи іншою мірою захищають права і свободи громадян.

При цьому необхідно враховувати, що сам факт створення та існування органу конституційного контролю в державі змушує органи державної влади діяти в межах конституційного правового поля, спрямовувати свою діяльність і приймати рішення, які б не суперечили акту найвищої юридичної сили і прямої дії, не порушували права і свободи громадян. Разом з тим вважаю, що з метою посилення ефективності захисту конституційних прав і свобод громадян їм необхідно надати право звертатися до Конституційного Суду України після використання всіх інших правових засобів.

¹ Див.: Вісник Конституційного Суду України. — 1999. — № 3. — С. 5—8

Якщо судовий конституційний контроль є заключною стадією в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, то на інших стадіях цього механізму важливу роль відіграє інститут омбудсмена, наділений значними повноваженнями щодо здійснення конституційного контролю і нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина. Не випадково органи конституційної юрисдикції, уповноваженого з прав людини (омбудсмена) відносять до контрольної влади¹.

Саме необхідність встановлення нагляду за додержанням законів і статутів, чітким виконанням своїх обов'язків державними службовцями спонукало короля Швеції Карла XII, який певний час перебував за межами держави (жив у Туреччині), видати у 1713 році закон про введення в Швеції Королівського омбудсмена. Ця посада надалі отримала назву Канцлера юстиції. Офіційно ж вважається, що інститут омбудсмена у Швеції засновано в 1809 році. Документом про правління (конституційний акт) Спеціальний парламентський комісар (омбудсмен) для нагляду за додержанням законодавчих актів парламенту судами та іншими органами влади обирався парламентом, щоб якимось урівноважити широкі повноваження короля з повноваженнями парламенту².

Слово "омбудсмен" походить від шведського "ombud", що означає: перекладач або представник. Міжнародна асоціація юристів встановила таке визначення терміна "омбудсмен": "Служба, що передбачена Конституцією чи актами законодавчої влади, очолювана незалежною публічною особою високого рангу, яка відповідає перед законодавчою владою, отримує скарги від потерпілих осіб на державні органи, службовців, наймачів чи діє за власним розсудом і вповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригуючі дії і подавати доповіді"³.

І хоча омбудсмен має різні назви: омбудсмен юстиції і Військовий омбудсмен у Швеції, Парламентський уповноважений у справах адміністрації Великобританії, Президентський уповноважений за скаргами Венесуели, Національний омбудсмен Австрії, Нідерландів, Комісар у справах адміністрації Кіпру, Медіатор (посередник) Франції, Проведор юстиції Португалії, Колегія народного правозахисту Австрії, Народний захисник Іспанії, Уповноважений з прав людини Польщі, Російської Федерації, Народний правозахисник Хорватії, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Адвокат народу Румунії, Парламентський омбудсмен Литви тощо, сутність інституту омбудсмена – захист прав громадян, послаблення в них відчуття беззахисності перед розшире-

¹ Див.: *Тацій В.Я., Грошевий Ю.М.* Правові засоби охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3. – С. 35–42; *Тодика Ю.М., Марцеляк О.В.* Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення прав громадян. – Харків, 1998. – С. 37–48; *Цвік М.В.* Конституційні проблеми розподілу влад (деякі загальнотеоретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 4. – С. 60–68; *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18; *Чиркин В.Е.* Элементы сравнительного государственоведения. – М., 1994. – С. 124–136.

² Див.: *Шемшученко Ю., Мурашин Г.* Институт омбудсмена в современном буржуазном праве // Советское государство и право. – 1971. – № 1. – С. 139.

³ Див.: *Бойцова В.В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М., 1996. – С. VI.

ною системою державних органів і установ; зміцнення представницької системи правління, що сприяє зв'язку парламентарів і виборців; незалежність і самостійність у прийнятті рішень з віднесених до його компетенції питань¹.

Поряд з різними назвами існують і різні типи (моделі) омбудсмена, зумовлені формою державного устрою, правління, розвиненістю демократичних інститутів, доступністю інших засобів захисту прав і свобод людини і громадянина тощо. Можна виділити такі моделі омбудсмена:

- 1) парламентський (представницький) і виконавчий омбудсмени;
- 2) федеративний омбудсмен, омбудсмени унітарної держави, регіонально-федеративна модель, муніципальні омбудсмени, спеціалізовані омбудсмени;
- 3) модель омбудсмена, який безпосередньо приймає скарги від громадян, і модель омбудсмена, який отримує скарги через парламентарів або членів місцевих представницьких органів;
- 4) модель омбудсмена, наділеного окремими імперативними повноваженнями (шведсько-фінська модель), і модель омбудсмена, який їх не має;
- 5) омбудсмен, сфера повноважень якого поширюється на суди, муніципальні органи (омбудсмен з широкою сферою компетенції), і омбудсмен, до юрисдикції якого не належать судові, муніципальні чи інші органи (омбудсмен з обмеженою сферою компетенції);
- 6) модель абсолютно деполітизованого омбудсмена і модель омбудсмена, який виконує певні політичні функції, підданий політичному впливу або який формується за активної участі політичних партій;
- 7) омбудсмени, які широко використовують методи гласності і відкритості, і омбудсмени, які надають перевагу приватним і абсолютно конфіденційним розслідуванням;
- 8) індивідуальні і колегіальні омбудсменівські служби.

Наведений перелік моделей (типів) омбудсмена свідчить, що визначення того чи іншого типу (моделі) омбудсмена значною мірою зумовлено колом його повноважень, які також різняться.

Найбільш широкі повноваження мають омбудсмени Швеції, які здійснюють адміністративний нагляд, контроль за виконанням законів та інших нормативно-правових актів, у тому числі й судами, перевірку стану правової допомоги при притягненні до кримінальної відповідальності. До їх компетенції віднесено інспекцію (перевірку) діяльності судів, тюрем, поліції, урядових агентів, клінік для психічно хворих. При проведенні таких інспекцій омбудсмени можуть вивчати окремі кримінальні і цивільні справи, правильність постановлених у них рішень суду. При обстеженні муніципальних органів особлива увага звертається на дотримання ними принципів адміністративного процесу.

Шведським омбудсменам надано право порушувати цивільні та кримінальні справи або видавати приписи про кримінальне переслідування, за винятком міністрів і суддів Верховного суду, які направляються компетентним посадовим особам. У випадку виявлення порушень закону омбудсмен може порушити дисциплінарне провадження щодо державних службовців, а якщо державний

¹ Див.: Правовой институт омбудсмена в условиях современного общественного развития. — М., 1992. — С. 4.

службовець діяв відповідно до закону, але несправедливо, — оголосити йому догану і дати рекомендації щодо виконання своїх обов'язків надалі. У разі заподіяння державним службовцем шкоди громадянину омбудсмен вимагає її відшкодування. З питань несправедливого покарання він надає допомогу в порушенні справи або звертається до уряду з клопотанням про помилування.

Контроль омбудсмена не поширюється на членів парламенту, Кабінету Міністрів, контрольної ради шведського банку, а також на членів муніципальних рад і деяких інших організацій, пов'язаних з парламентом і шведським банком.

До повноважень медіатора Франції віднесено розгляд скарг щодо діяльності органів державної адміністрації і галузей промисловості, що є власністю держави. Він не може розглядати питання, які вже розглядалися в суді чи адміністративному трибуналі, хоча може давати поради органу, причетному до справи.

У разі невиконання рішення суду медіатор може дати відповідному органу припис про виконання рішення у встановлений термін.

Медіатор не може розглядати скарги на діяльність Президента і уряду, спори між органами управління та їх службовцями, втручатися у судовий процес, піддавати сумніву обґрунтованість судової процедури, а також поза межами його компетенції знаходяться секретні документи і матеріали, що стосуються національної оборони, безпеки держави, зовнішньої політики¹. Щодо повноважень омбудсменів, то їх, на думку ряду авторів, можна поділити також на три групи (типи):

1) омбудсмени, компетенція яких поширюється на державні органи різних гілок влади;

2) омбудсмени, компетенція яких поширюється лише на органи виконавчої влади;

3) омбудсмени, сфера контролю яких поширюється на державні органи і недержавні структури. Щодо кожної з цих груп можливі винятки.

Щодо повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то він також має широкі повноваження. Згідно із Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" український омбудсмен має право:

1) на невідкладний прийом Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівними посадовими і службовими особами інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності;

2) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, знайомитися з документами, у тому числі й секретними (таємними), та отримувати їх форми, включаючи справи, що знаходяться в судах, бути присутнім на засіданнях цих органів, зокрема Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, вищих спеціалізованих судів

¹ Див.: *Хаманеева Н.Ю.* Уполномоченный по правам человека — защитник прав граждан. — М., 1998. — С. 47;

і судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим, колегії прокуратури України та інших колегійських органів;

3) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;

4) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються у справі;

5) відвідувати у будь-який час місця утримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх утримання;

6) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

7) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами необхідних заходів;

8) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, у тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

9) звертатися до Конституційного Суду України з поданням.

Законодавством Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини надано лише право бути присутнім у засіданнях судів усіх інстанцій як загальної, так і конституційної юрисдикції, — право виступу в судових засіданнях не передбачено, тому Конституційний Суд України обгрунтовано відмовив у наданні слова для виступу присутньому на засіданні представнику Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів органів Верховної ради України про припинення і заборону діяльності Компартії України.

Варто відзначити, що інститут омбудсмена не обмежує повноважень інших правозахисних органів, про що свідчить досвід його діяльності в нашій та інших країнах.

Компетенція омбудсменів зумовлюється необхідністю їх взаємодії з іншими правозахисними органами, що діють в країнах, зокрема з прокуратурою, судами загальної юрисдикції, адміністративними судами, конституційними судами тощо. Кожен з цих органів виконує належні функції специфічними для нього методами, а тому омбудсмен не є конкуруючим органом щодо вищеназаних. Омбудсмен є самостійною і незалежною ланкою в ланцюжку правового механізму захисту прав та свобод людини і громадянина.

Завдання правозахисних органів — повне і всебічне забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина, усунення та попередження їх утиску, ущемлення, обмеження тощо, тому може йтися лише про взаємодію цих органів, а не про конкуренцію. Тільки шляхом взаємодії можна досягти чіткого і злагодженого функціонування правового механізму забезпечення і захисту прав громадян.

Ефективна діяльність омбудсмена не тільки захищає права і свободи громадян, а й сприяє зменшенню надходження скарг щодо інших органів державної влади і місцевого самоврядування до судів загальної і конституційної юрисдикції.

Інститут Уповноваженого з прав громадян став останньою ланкою в існуючій системі органів, покликаних охороняти і захищати права громадян. Він влився до правової системи без порушення компетенції інших органів і без зміни процедур їх діяльності, які мали місце до цього часу, став громадським доповненням до існуючих форм нагляду за забезпеченням прав, а також додержанням соціальної справедливості в країнах¹.

Сферою взаємодії омбудсмена і органу конституційної юрисдикції є права і свободи людини і громадянина, здійснення контролю та нагляду за відповідністю Конституції законів, інших нормативно-правових актів, їх окремих положень щодо прав і свобод. Саме норми і принципи матеріального і процесуального права, розвинуті у чинному законодавстві і судовій практиці, — важлива передумова і водночас елемент механізму захисту прав людини в системі гарантій останніх у демократичній державі².

При розгляді скарг, перевірки діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, проведенні розслідування омбудсмен з'ясовує, чи мали місце порушення прав і свобод громадян, причини надходження скарг щодо порушення одних і тих самих прав і свобод і за наслідками перевірки вживає заходів щодо усунення виявлених порушень.

Основною формою реагування омбудсмена є подання, що містять пропозиції (приписи) про зміну або доповнення рішень, якими порушені права і свободи людини, чинної правозастосовчої практики. Омбудсмен також може в усній формі вимагати від керівників, службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності відновлення порушеного права громадянина і відшкодування йому заподіяної шкоди.

Особливе значення мають щорічні подання омбудсмена та спеціальні доповіді, в яких розкривається стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності і даються рекомендації щодо їх усунення та поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

¹ Див.: Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт омбудсмена (сравнительный аспект). — М., 1991. — С. 12.

² Див.: Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 311.

Як правило, порушення прав і свобод усуваються одразу після їх виявлення омбудсменом. Однак трапляються і випадки невиконання вимог омбудсмена.

З метою підвищення ефективності захисту прав і свобод омбудсменом в окремих країнах йому надано право звертатися до органів конституційної юрисдикції.

Звертатися до Конституційного Суду мають право омбудсмени Іспанії, Польщі, Російської Федерації, Угорщини, України тощо. Коло питань, з якими вони можуть звертатися до органів конституційної юрисдикції, широке. Зокрема, Уповноважений з прав людини Російської Федерації може звертатися до Конституційного Суду зі скаргою на порушення конституційних прав і свобод громадян законом, який було застосовано або який підлягає застосуванню в конкретній справі. Захисник народу в Іспанії може звертатися до Конституційного Суду з питань неконституційності законів і нормативних актів, що мають силу законів, та порушення конституційних прав і свобод. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може звертатися до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції і законів України.

Перелік суб'єктів, які можуть звертатися до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції України законів та інших нормативно-правових актів, обмежений. Це Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України та Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Отже, включення до переліку таких суб'єктів Уповноваженого Верховної Ради з прав людини свідчить про його значущість у захисті прав і свобод.

Формою звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до Конституційного Суду України є конституційне подання, в якому має бути зазначено повне найменування органу та посадової особи, які направляють подання, відомості про представника за законом або уповноваженого за дорученням, повне найменування, номер, дата прийняття, джерело опублікування нормативно-правового акта, конституційність якого оспорується і який потребує офіційного тлумачення, правове обґрунтування щодо неконституційності такого акта чи необхідності його офіційного тлумачення тощо.

Законом України "Про Конституційний Суд України" встановлені підстави для клопотання щодо офіційного тлумачення положень Конституції і законів України. Такими підставами можуть бути: застосування у нормативному акті різних термінів, що викликають неоднакове сприйняття окремих його положень, не досить чітке формулювання та викладення окремих норм, невизначеність, двозначність або розпливчастість, а також неоднозначне їх застосування. Застосування — це своєрідна форма реалізації конституційних норм, що відрізняється від інших форм змістом, суб'єктами та актами, які вони приймають. Застосування права — державновладна діяльність щодо вирішення конкретних юридичних справ уповноваженими суб'єктами. Одні автори стверджують, що реалізується вона шляхом прийняття акта, який індивідуалізує і конкретизує загальнообо-

в'язковий правовий принцип¹. На думку інших, застосування — це діяльність компетентних органів, наділених владними повноваженнями щодо забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян. Воно здійснюється у тих випадках, коли інші форми (дотримання і використання) є недостатніми для реалізації громадянами своїх прав і свобод і потрібне втручання в цей процес органів, до компетенції яких належить забезпечення прав і свобод. Застосування є такою формою реалізації конституційних прав і свобод, існування якої само по собі викликано необхідністю забезпечити ефективність конституційно-правового механізму забезпечення основних прав і свобод громадян².

У юридичній літературі можна знайти й інші визначення слова “застосування”. Розібратися в значенні цього терміна, а також словосполучення “наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади” громадянам не так просто. Складно також громадянину виявити наявність неоднозначного застосування Конституції і законів України. У місцевості чи районі за місцем його проживання положення певних нормативних актів можуть застосовуватися однозначно, однаково, хоча, можливо, й неправильно, але, як вони застосовуються в інших регіонах країни, довідатися проблематично. Саме за відсутності документально підтверджених даних щодо неоднозначного застосування положень Конституції і законів України, тобто протилежного, неоднакового, суперечливого, різного застосування одних і тих самих норм права, або хоча й однозначного, але неправильного їх розуміння і застосування³, а також розбіжностей між актом їх застосування та оприлюдненою позицією, викладеною письмово юридичною консультацією чи роз'ясненням органу (органів) державної влади або їх посадовими особами, Конституційний Суд України відмовив у відкритті провадження в багатьох справах за зверненнями громадян.

Обмеженість захисту прав і свобод людини і громадянина Конституційним Судом України за зверненнями громадян має компенсуватися діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. В процесі розгляду скарг, здійснення перевірок, ознайомлення з діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій можна виявити не тільки порушення прав і свобод, але й неоднозначне застосування тих чи інших положень Конституції і законів України, що призводить або може призвести до порушення конституційних прав і свобод громадян. Отже, у разі їх виявлення Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен вжити всіх заходів для захисту прав і свобод, включаючи і звернення до Конституційного Суду України.

Поки що до Конституційного Суду України не надходили конституційні подання від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Однак,

¹ Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. — К., 1999. — С. 126.

² Див.: *Тодика Ю.М., Марцеляк О.В.* Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян. — Харків, 1998. — С. 31.

³ Див.: *В.Тихий.* Офіційне тлумачення Конституції і законів України Конституційним Судом України // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 4. — С. 40.

як зазначалося, ефективність його діяльності визначається не кількістю конституційних подань, направлених до Конституційного Суду України, а захистом прав і свобод іншими засобами.

На нашу думку, захисту прав і свобод сприятиме і така форма співпраці, як висловлювання офіційної позиції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань, що знаходяться на розгляді у Конституційному Суді України і стосуються прав і свобод людини і громадянина. Зокрема щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України. Таким чином буде узгоджуватися позиція цих двох органів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Приклади такої співпраці є. Зокрема, значно допомогла і певною мірою сприяла розгляду справи позиція, викладена у листі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справі щодо відповідності Конституції України статей 19, 42 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік", в якому вказано, що подальше скорочення фінансування судів (приводом для звернення Верховного Суду України стало скорочення фінансування судів), яке і без того недостатнє, вже паралізує діяльність судів і поставило під загрозу гарантоване Конституцією України право людини і громадянина на судовий захист. Кращої аргументації для рішення Суду важко знайти.

Посилання в Рішенні Суду на позицію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини свідчить про його участь у захисті прав і свобод, сприяє підвищенню авторитету цього важливого органу нашої держави.

Разом з тим судді Конституційного Суду України дещо занепокоєні листом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Іванівни Карпачової від 16 червня 1999 року, в якому вона пропонує "утримуватися від практики витребування від Уповноваженого офіційної думки, позиції та інформації", оскільки офіційна оцінка Уповноваженим норм чинного законодавства України на предмет їх відповідності Конституції України виходить за межі його компетенції. Ми, судді, сприймаємо такий аргумент як небажання подальшої плідної співпраці за надуманих мотивів.

Встановивши порушення прав і свобод людини і громадянина і вимагаючи їх відновлення та усунення обставин, що призвели до цього, омбудсмен у поданні до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій та їх посадових і службових осіб вказує, які конституційні права і свободи або норми Конституції чи закону України порушені, дає юридичну оцінку фактам порушень. Що ж стосується конституційного подання до Конституційного Суду України, то в ньому обов'язково повинно бути наведене правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності відповідного акта чи окремих його положень.

Хочеться вірити, що названий лист зумовлений труднощами становлення молодого для нашої країни органу — Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, великою кількістю скарг, що надходять до нього.

Співпраця таких контрольно-наглядових органів, як органи конституційної юрисдикції та інститут омбудсмена, тільки позитивно вплине на діяльність усього механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в державі.

ЗАХИСТ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Л.П. Чубар,

суддя Конституційного Суду України,
заслужений юрист України

Найвищою соціальною цінністю в Україні є визнання на конституційному рівні прав людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності і безпеки. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави. Конституційний принцип дотримання прав людини юридично пов'язує і позитивно обмежує дії держави, її органів та посадових осіб. Найважливішими передумовами і водночас елементами захисту прав людини і громадянина в системі гарантій в Україні повинні стати закріплені Конституції норми й принципи матеріального та процесуального права, які мають бути реалізовані у поточному законодавстві.

До них, зокрема, належать: принцип, за якими конституційні права і свободи не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22 Конституції України), принцип передбачуваності та ясності законів які приймаються, тощо.

Проте основною юридичною гарантією прав і свобод людини виступає судовий захист. Згідно з Конституцією України судовий захист прав і свобод покладено на систему судів загальної юрисдикції та спеціалізовані суди (статті 124-125 Конституції України).

Як зазначається у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Г.П. щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² Цивільного процесуального кодексу України, "кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дії чи бездіяльність порушують або ущемлюють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня) по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення вчинили дії або допустили бездіяльність" (Вісник Конституційного Суду України, 1998, № 1, с. 6–7).

Серед засобів захисту суб'єктивних прав і свобод людини і громадянина особливо відповідальною та ефективною є роль Конституційного Суду України – єдиного органу конституційної юрисдикції в державі, специфіка діяльності якого полягає в тому, що суто правосуддя у повному розумінні цього слова він не здійснює. Предметом розгляду Конституційного Суду є конституційні питання.

Компетенція Конституційного Суду України щодо охорони прав людини і громадянина реалізується майже в усіх його процедурах: він вирішує питання відповідності Конституції (конституційності) законів та інших правових актів (зокрема тих, які регулюють права людини і громадянина) з ініціативи Президента України, не менш як 45 народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Саме питання відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів займає центральне місце в діяльності Конституційного Суду України. Мета такої діяльності полягає в тому, щоб виявити, чи не проігноровані законодавцем та іншими органами закріплені в Конституції України принципи, проголошені нею права і свободи громадян, а, виявивши такі факти, вжити відповідних заходів щодо їх усунення. Здійснення цих повноважень сприяє попередженню зловживань влади, врегулюванню конфліктів між виконавчою і законодавчою владою, що, на жаль, останнім часом дедалі частіше виникають при здійсненні нормотворчих функцій.

Так, рішенням Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вибори народних депутатів України" визнані неконституційними ряд положень цього Закону, за якими обмежувалося здійснення виборчих прав громадян України, зокрема, відносно осіб, які за вироком суду перебували в місцях позбавлення волі, реєстрації кандидатами в депутати військовослужбовців Збройних Сил, Прикордонних військ, Управління державної охорони, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, крім тих осіб, які проходять строкову військову або альтернативну (невійськову) службу, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, суддів, прокурорів, державних службовців, а також: положення Закону, за яким обмежувався захист виборчих прав громадян у судовому порядку; стосовно порядку висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації тощо (Вісник Конституційного Суду України, № 2, 1998, с. 13–15).

Конституція України категорично забороняє внесення до неї змін, що порушують права і свободи людини і громадянина (стаття 157 Конституції України). У разі подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення до Конституції України змін, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, на Конституційний Суд України покладається обов'язок зробити висновок щодо конституційності такого законопроекту. За відсутності позитивного висновку Конституційного Суду України законопроект відхиляється (стаття 159 Конституції України). В даному разі Конституційний Суд України застосовує попередній (превентивний) конституційний контроль.

Як зазначив Конституційний Суд України у рішенні по справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України, положення статті 159 Конституції України "треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції

України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Вісник Конституційного Суду України, 1998, № 3, с. 30). Це додаткова гарантія верховенства прав і свобод людини і громадянина та стабільності правової системи держави.

Конституційний Суд України захищає громадянина і в процесі правозастосування — від порушення його основних прав і свобод неконституційним законом, що застосований або підлягає застосуванню судом. Процедуру, пов'язану з конкретним фактом порушення прав громадянина, може ініціювати у Конституційному Суді України за конституційним поданням, зокрема, і Верховний Суд України, який відповідно до статті 150 Конституції України може порушувати перед Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції України законів та інших нормативно-правових актів.

Що цьому передуює. Згідно зі статтею 83 Закону України "Про Конституційний Суд України", у разі виникнення у процесі розгляду цивільних, адміністративних і кримінальних справ питання про те, чи відповідає Конституції України застосований закон або закон, який підлягає застосуванню судом у конкретній справі, суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою зупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду України. Таке рішення може прийняти суд першої, касаційної чи наглядової інстанції на будь-якій стадії розгляду справи.

У цій процедурі, пов'язаній з перевіркою конституційності законів, що застосовуються у конкретній справі, найбільш очевидно дістає вияв зв'язок між судовим захистом прав громадян у загальному і Конституційному судах. Тут особа — сторона у загальній судовій справі і загальні суди можуть виступати ініціаторами, а Верховний Суд України — і активним учасником конституційного судочинства. Специфічна ж роль Конституційного Суду України полягає у тому, що в конституційному судочинстві захищаються права громадян від неконституційного закону (самого по собі) і його застосування у конкретному випадку.

Розгляд у Конституційному Суді України конституційних подань Верховного Суду України щодо конституційності норми закону, яка застосовується у процесі загального судочинства, при вирішенні конкретної справи, сприяє виробленню налагоджених позицій щодо тлумачення права всередині судової системи. Конституційний Суд України орієнтує судову практику на конституційній тлумачення не тільки Конституції України, а й законодавства взагалі.

Другий напрям конституційного захисту прав і свобод полягає в наданні Конституційному Суду України права офіційного тлумачення Конституції України та законів України. Раніше контроль за відповідністю законів Конституції України був прерогативою Верховної Ради України. З прийняттям Конституції України єдиним у державі органом, який наділений такими повноваженнями, є Конституційний Суд України.

У рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року "Про тлумачення статті 98 Конституції України" Конституційний Суд України зазначив, що "ці зміни зумовлені переходом до нового порядку здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України), органи яких взаємодіють між собою на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг, здійснюючи свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України, і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України)" (Вісник Конституційного Суду України, 1997, № 2, с. 24).

Відповідно до статті 42 Закону України "Про Конституційний Суд України" з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав до Конституційного Суду України може бути подане конституційне звернення про офіційне тлумачення Конституції та законів України. Суб'єктами такого звернення відповідно до статті 43 цього Закону є не тільки громадяни України, а й іноземні громадяни, особи без громадянства та юридичні особи.

Підставою для конституційного звернення цих осіб є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (стаття 94 Закону України "Про Конституційний Суд України").

Якщо при тлумаченні Закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону (частина друга статті 95 Закону України "Про Конституційний Суд України").

Дане положення є надзвичайно важливим засобом захисту прав і свобод саме для кожного громадянина, який не є суб'єктом конституційного подання з питань відповідності Конституції України, законів та інших правових актів, але потерпає від свавілля державних органів, які по-різному, або хоч і однаково, але неправильно, застосовують положення Конституції та законів України.

Конституційний Суд України, розглядаючи питання про необхідність офіційного тлумачення статей 3 та 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів", виявив наявність ознак невідповідності Конституції України положення статті 5 зазначеного Закону про те, що депутат місцевої ради не може бути головою місцевої державної адміністрації, його заступником, керівником її структурного підрозділу, прокурором, внаслідок чого на підставі частини другої статті 95 Закону України "Про Конституційний Суд України" вирішив питання щодо невідповідності їх Конституції України (Вісник Конституційного Суду України, 1998, № 3, с. 7–9).

Крім того, важливість такого засобу захисту прав і свобод полягає в тому, що, розглядаючи подібне індивідуальне звернення, Конституційний Суд України здійснює вплив на всю правозастосовну практику, спрямовуючи її в конституційне русло і забезпечуючи захист прав і свобод з питань, що були предметом

офіційного тлумачення в системі виконавчої та судової влади, а також сприяє відповідальному ставленню цих органів до забезпечення прав і свобод у процесі застосування нормативно-правових актів.

Значне місце у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина належить Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, посада якого запроваджена з прийняттям Конституції України.

Громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, як зазначалося вище, не є суб'єктами права на конституційне подання, а отже, не можуть ставити питання про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів, які, на їх думку, порушують конституційні права і свободи людини і громадянина. У зв'язку з цим для фізичних осіб велике значення має можливість захисту прав і свобод шляхом подання обгрунтованого звернення до Уповноваженого, який відповідно до статті 101 Конституції України здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Уповноважений є суб'єктом права на конституційне подання з питань конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (стаття 40 Закону України "Про Конституційний Суд України"; стаття 15 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"). Отже, за його поданням у разі виявлення невідповідності такого акта Конституції України Конституційний Суд України прийме рішення щодо неконституційності правового акта, який порушує права і свободи людини і громадянина.

Як уже зазначалося, пріоритет прав і свобод людини і громадянина визнається невід'ємним принципом правової держави. Виходячи з цього Конституційний Суд України забезпечує єдність законодавчої і судової практики щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

РАЦІОНАЛІСТИЧНЕ (ЮСНАТУРАЛІСТИЧНЕ) ПРАВОРОЗУМІННЯ НА УКРАЇНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVIII СТОЛІТТЯ ЯК ПЕРВІСНИЙ КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ФУНДАМЕНТ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ МАЙБУТЬОГО

О. Мироненко,

суддя Конституційного Суду України,
доктор філософських наук, професор,
член-кореспондент Академії правових наук України,
заслужений діяч науки і техніки України

Період, який розглядається, має надзвичайно важливе значення для історії вітчизняної конституційної юстиції. У світовому вимірі з точки зору проблематики, що аналізується у даному циклі статей, його найвизначнішими рисами, з одного боку, став злет на верхівку єдиного тоді загальновизнаного праворозуміння — природно-правових теорій¹, а з другого — поява на американському континенті вже, дійсно, новітньої конституційної юстиції у вигляді судового конституційного контролю.

Юснатуралістичне праворозуміння за станом на другу половину XVIII століття еволюціонувало вже протягом майже 2,5 тисяч років з концептуальною платформою усвідомлення права як об'єктивної, абсолютної цінності Космосу, Природи (у теологічних різновидах тлумачення — ще й Бога), як природного втілення найвищих принципів суспільних відносин: справедливості, праведності, благодаті, свободи, мудрості, розумності, гуманності, доброти, совітливості, етичності, моральності, еквівалентності, виваженості, корисності, належності, авторитетності, надійності тощо.

Подолавши давньогрецькі, старосхідні, давньоримські "сходинки", етапи августицизму і томізму, інтерпретацій правознавців Павійської, Болонської, коментаторської, гуманістичної та інших, уже суто юридичних, шкіл, природно-правове праворозуміння у XVII—XVIII століттях вийшло на найвищий на той час теоретичний рівень — рівень раціоналістичного юридичного світогляду. З цих позицій класичний юснатуралізм в уособленні Г.Гроція, Ф.Бекона, Т.Гоббса, Дж.Локка, Ш.Монтеск'є, Ж.-Ж.Руссо, І.Канта, Г.В.Гегеля та інших геніїв світової правової думки, аж ніяк не замикаючись на природному праві як "праві у собі", віддав належне зростаючій ролі у суспільному житті права умовного, похідного від природного, права штучного, тобто позитивного права як "права для себе". Було блискуче доведено, що вторинність людських законів, вимога їх повної відповідності природному праву ні в якому разі не "принижують" право позитивне, не зменшують його кардинального значення в юридичній теорії і правовому бутті².

¹ Першооснова майбутнього юридичного позитивізму у вигляді легізму раптом спалахнула у давньокитайському царстві Цінь (III століття до н.е.) і, виявивши свою повну неспроможність і недолугість, так же швидко й погасла у Китаї назавжди, поступившись космологічному праворозумінню з теологічним забарвленням.

² Протилежні твердження про непотрібність позитивного права, людських законів (оскільки "воли самі собою зрозумілі з природного права"), скажімо, професора права Бернського університету К.Л. Галлера (1768—1854) були поодинокими і не сприймалися теоретиками класичного юснатуралізму.

Саме різноваговість природного і позитивного права надихнула юснатуралістів на ідею нерівності і власне людських законів та інших правових актів, на побудову їх суворого ієрархії.

Українські мислителі і правознавці періоду, що розглядається, йшли у фарватері світового юридичного інтелекту. Іншими словами, перші десятиліття після втрати автономної державності у вигляді Гетьманщини, ліквідації Запорізької Січі і повного поглинання більшості сучасних українських земель Російською імперією, а їх західної частини — Австрією (з 1804 року — Австрійська імперія) не стали теоретичною прогалиною у подальшому розвитку вітчизняної правової і політичної думки взагалі і у поступовому творенні новітніх концептуальних основ захисту права як системи, що має, як твердили визнані класики раціоналістичної школи, жорстку ієрархію, в якій нижчі норми впливають з вищих, людські закони повинні відповідати законам природним, підзаконні акти — і тим, і другим тощо. Українські мислителі поряд з російськими, спираючись на попередні вітчизняні розвідки та досягнення європейських і американських просвітителів-конституціоналістів, крок за кроком підводили суспільну думку до визрівання необхідності сталого конституційного устрою держави, а згодом — і до гострої потреби його захисту від можливих посягань у вигляді ухвалення несправедливих законів.

Нищення Гетьманщини у другій половині XVIII століття супроводжувалось широкою експансією Росії на південь і захід. У Османській імперії остаточно було відібрано Північне Причорномор'я та Приазов'я, куди разом з українськими селянами інтенсивно переселялися німці, болгари, серби, греки, інші чужоземці. За допомоги Австрії та Пруссії у три прийоми було розшматовано Річ Посполиту. На колонізованих Росією та інших українських землях селян закували у кріпосницькі кайдани. Частина українського козацтва остаточно трансформувалась у регулярні військові формування імперської армії або перетворилася на кріпаків, інша частина втекла за кордон або переселилася на Кубань.

Усе це відбувалося не лише за мовчазної згоди, а й за активної допомоги української еліти — козацької старшини, шляхти, яка після отримання у 1785 році численних дворянських привілеїв продемонструвала свою повну не тільки національну, а й моральну деградацію, геть забула про "вольності, які мали предки і отці" козацтва, про демократичні традиції Запорізької Січі, не говорячи вже про давньоруську "правду і благодать", на захист яких поклали голови мільйони пращурів новоявленого українського панства.

Але, на щастя, не вся еліта колишнього козацтва опинилась у моральному провалі. Деякі її представники сповідували традиціоналістські погляди, не сприймали ані російську, ані австрійську імперські системи і, залишаючись у цілому лояльними до режиму самодержавства, шукали мирних шляхів до демократизації суспільного і державного життя, до хоча б часткового повернення правового становища українських земель доби дії гетьманських конституцій другої половини XVII — першої третини XVIII століть. Окремі ж вітчизняні мислителі у своїх міркуваннях і теоретичних конструкціях досить близько підходили до ідей новітнього конституціоналізму, який на Заході вже крокував революційним поступом.

Ще М.Грушевський саме в українській думці межі XVIII—XIX століть вбачав початок народництва, яке набуло в Україні надзвичайного поширення че-

рез кілька десятиліть. Учений вважав його результатом поєднання, своєрідного синтезу внутрішніх і зовнішніх чинників¹. Суто українським теоретичним джерелом правової і політичної думки другої половини XVIII століття, природно, виявився чималий доробок, про який вже йшлося у попередніх статтях, залишений вітчизняними богословами та світськими мислителями: С.Оріховським, Й.Борецьким, Й.Верещинським, П.Могилою, І.Гізелем, С.Яворським, Ф.Прокоповичем, козацькими літописцями та іншими вченими, політичними й релігійними діячами. Вже у XVI–XVII століттях вони ставили за мету свого життя захист староруської “народної конституції”, правових здобутків минулого, апологію “козацьких конституцій”, спираючись на твердження про священність і недоторканність природного, божественного права, започаткували теоретичні засади боротьби з “поганими”, “несурьйозними” законами, які не тільки не відповідають єдино правильному природному праву, а й спотворюють його.

Зовнішнім витоком для глибинних правових роздумів українських мислителів стали політична, державотворча практика провідних країн Європи й Америки, теоретичні надбання великої когорти західних науковців². У попередніх статтях підкреслювалося, що нищення Гетьманщини співпало зі злетом конституціоналізму і парламентаризму на Заході. В Англії вже функціонувала “зразкова” конституційна монархія із зародками виключно політичної, церковної і квазісудової системи охорони її “неписаної” Конституції і колоніальних хартій від “посягань”, особливо з боку законодавчих зібрань численних заокеанських британських володінь.

Досить близьким до англійського був шлях до конституційної державності одвічного суперника Російської імперії – Швеції. Офіційно визнається, що тут конституція з’явилась у 1809–1812 роках у вигляді чотирьох основних законів (документи про правління, парламент, престолонаслідування та свободу друку). Але протягом XVII–XVIII століть новітній конституціоналізм крокував у Швеції нога в ногу з британським і був таким же несистематизованим: основними законами вважались Акт про Ріксдаг від 24 січня 1617 року, Документ про Правління від 21 серпня 1772 року, Акти про Союз і Безпеку від 21 лютого і 13 квітня 1789 року та ще десятки законів, актів, декретів, указів і рішень, що теж охоплювались поняттям “основні закони”. Ось чому, мабуть, є підстави вважати Королівство Швецію однією з піонерських конституційних держав Європи. Правові традиції часів Карла XII, його попередників і наступників не могли не сприйматись в Україні мазепівцями, орликівцями та іншими прихильниками “шведської орієнтації”.

А тут складалася своя система контролю і нагляду за дотриманням названих вище основних законів. Політичний конституційний контроль у Швеції здійснювався королем, Державною радою, Генеральним прокурором, Комісією Ріксдагу з конституційних питань, яка ефективно контролювала конституційність актів короля і Державної Ради, тобто виконавчої влади. Деякі елементи судового нагляду належали створеному у 1789 році Королівському Верховному Суду, який водно-

¹ Див.: *Грушевський М.* Ілюстрована історія України. – Київ–Львів, 1913. – С. 486–493.

² Докладніше див.: *Мироненко О.М.* Права і свободи людини у західній політико-правовій ідеології XVII–XVIII століть. – К., 1995.

час вважався і Верховним Судом Фінляндії. Квазісудовий контроль входив до компетенції Королівської Ради з питань законодавства, яка складалася з суддів. Особливість шведської моделі конституційного контролю полягає у тому, що основні закони взагалі не підлягали офіційному тлумаченню: вони мали застосовуватись у кожному окремому випадку буквально, а будь-який відхід від букви закону треба було сприймати як пропозицію поправки до основних законів, що ухвалювалась лише через ускладнену процедуру. Офіційне тлумачення всіх інших законів, окрім основних, за запитами судів через Верховний Суд міг здійснювати король за допомогою Ради з питань законодавства. Палати Ріксдагу тлумачили лише економічні закони, але таке тлумачення набирало чинності тільки після його проходження через названу Раду і затвердження монархом. Ріксдаг мав право не погодитись з офіційним тлумаченням законів з боку короля, і тоді його очікувала процедура прийняття поправки до законів. Як бачимо, у шведській моделі конституційної юстиції на першому етапі існування роль звичайних судів зводилася виключно до внесення клопотань щодо офіційного тлумачення законів, судові повноваження у цій справі фактично поглинались квазісудовим органом в особі Королівської Ради з питань законодавства, а остаточно долю тлумачення вирішували виключно політичні органи — король і Ріксдаг.

У період, що розглядається, шведська модель збагатила світову конституційну юстицію інститутом ombudsman¹. У самій Швеції він став відомим ще у XVII—XVIII століттях і був зафіксований тоді у названих вище “Основних законах” королівства. Найповніше уконституціювання інститут уповноваженого Ріксдагу набув у статтях 96—102 Документа про Правління 6 червня 1809 року. Відповідно до цих конституційних норм парламент призначав з числа осіб, “відомих своїми юридичними даруваннями і виключною чесністю”, двох громадян для нагляду за дотриманням конституційних приписів: одного у галузі цивільних справ, другого — у військовій сфері. Омбудсмени обиралися за спеціальною процедурою, встановленою статтею 68 Акта про Ріксдаг 1812 року, і набували вагомих повноважень щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод громадян, керуючись при цьому як конституцією, так і спеціальними інструкціями Ріксдагу. Контроль омбудсменів поширювався на всі суди, збройні сили, будь-яких посадових осіб і державних службовців; за відступи від конституційних положень уповноважені парламенту порушували проти винних кримінальні справи перед компетентними судами. До обов’язків омбудсменів конституція відносила і щорічне подання до парламенту узагальнюючих доповідей про свою діяльність. Отже, омбудсмен як уповноважений Ріксдагом державний службовець теж став важливим компонентом парламентського, тобто політичного, конституційного, контролю. Омбудсменську модель через століття почали копіювати і у багатьох інших країнах світу.

На американському континенті у цей же період, навпаки, помітно зростала роль у конституційному контролі саме судів британських володінь у Новій Англії, одні з яких визнавали неконституційними акти місцевих легіслатур —

¹ Омбудсмен, омбудсман — уповноважена парламентом особа, прокуратор, парламентський комісар, який здійснює контроль за діяльністю державних установ у галузі дотримання конституційних прав і свобод людини.

законодавчих зібрань колоній з причини їх невідповідності Common Law (Загальному праву) чи парламентським актам метрополії, а більш сміливі стали відступати від традицій недоторканності актів монарха і скасовувати навіть накази короля, визнаючи їх такими, що суперечать колоніальній хартії¹.

Незважаючи на те, що більшість перших у світі писаних хартій – конституцій британських володінь від Віргінії (1607 рік) до Джорджії (1733 рік) практично були “ровесниками” гетьманських статей-конституцій (1654–1734 роки), а опір Лондона прагненню до автономії чи незалежності американців не поступався імперському тиску Москви на Гетьманщину, державотворчі процеси в Америці та Україні пішли різними напрямками. В останній чверті XVIII століття заокеанські англійські колонії проголосили Декларацію незалежності, зі зброєю в руках вирвали свободу у метрополії, ухвалили дві федеральні та понад два десятки конституцій новітнього характеру у штатах, встигли не лише завершити конструювання, а й запустити механізми як федерального судового захисту Основного Закону, так і конституційної юрисдикції окремих штатів. Гетьманщині, що перебувала під боком у Російської імперії, випала протилежна доля: у цей самий час її повністю було позбавлено залишків автономної державності, а гетьманські статті-конституції відійшли у небуття. Проблем створення системи захисту конституційних норм об'єктивно тут не могло навіть виникнути, оскільки Росія, на відміну від англійської конституційної монархії, еволюціонізувала як держава “неконституційна” і “непарламентська”. Не відрізнялись наявністю глибоких теоретичних розробок чи досвідом ухвалення власних конституцій аж до середини XIX століття і Австрія, і Угорщина.

Проте українські землі у складі самодержавних імперій не стали повністю ізольованими від поступу світової цивілізації. Вітчизняна політико-правова думка розвивалась у вченнях українських мислителів як під впливом ще свіжих у пам'яті традицій власного державотворення, так і з урахуванням найновіших досягнень світового конституціоналізму і парламентаризму. Треба підкреслити, що згаданий вище англійський, шведський, американський досвід у цьому напрямі значно збагачувався теоретичними розвідками цілої плеяди європейських просвітителів і руху конституціоналістів-революціонерів Франції², де теж саме наприкінці XVIII століття почала укладатись новітня система політичного контролю за конституційністю законів, багато в чому відмінна від американської моделі судового контролю. Концептуальними натхненниками її стали жирондист, депутат Законодавчих зборів П.Кресен (1792), вождь якобінців М.Робесп'єр (1793), французький аббат Е.Ж.Сієєс (1795, 1799). Про це йтиметься у наступній статті, а тут треба підкреслити важливу деталь, про яку, на жаль, не завжди пам'ятають сучасні дослідники.

Квазісудовий конституційний контроль, який тепер називають французькою системою, сягає своїм корінням теж судового ґрунту, судових корпорацій під

¹ Мабуть, одним з перших таких випадків стало рішення Високого суду Массачусетса у 1739 році, яке заборонило застосовувати наказ короля з причини його невідповідності хартії. У подальшому подібні вирoki стали звичайними.

² Їх поглядам спеціально присвячена окрема робота. Див.: *Мироненко О.М.* Права і свободи людини у творах французьких просвітителів і утопістів XVIII ст. – К., 1995.

назвою “parlement”, започаткованих Людовиком IX ще у XIII столітті. До їх складу спочатку входили великі феодали, а з часом їх витіснили звідти професійні міністеріали і вчені-легісти, які, на противагу англійському загальному праву, відразу і досить наполегливо запроваджували у судочинство принципи і норми римського права. З часів Карла VII і Людовика XI, тобто з XV століття, Паризький парламент як найвища судова інстанція отримав право на оголошення королівських едиктів та ордонансів і їх реєстрацію у спеціальних протоколах, без чого акти короля не набували чинності. Досить швидко цей парламент привласнив функцію *droit d'enregistrement*, тобто відмови у реєстрації деяких едиктів чи ордонансів з причини їх невідповідності стрижневим законам Франції або “проведення нерозумної політики”, “зловживання у порядку управління”. У таких випадках монарху надсилалась *Remontrance* (заява, застереження)¹, тобто подання, в якому Паризький парламент обґрунтовував “неконституційність” того чи іншого акта. Правда, король шляхом процесу *Lit de justice* (королівський трон у парламенті) міг все ж домогтись реєстрації. Для цього треба було з'явитись до парламенту особисто. У присутності монарха судді вже не оспорювали його укази.

Першого удару по повноваженнях Паризького парламенту у галузі “охорони основних законів” завдав Франсиск I у 1516 році з приводу заперечень суддів проти права короля обіймати вищі церковні посади, другого — Людовик XIII у 1641 році, видавши Едикт, що забороняв парламентам втручатись у державні справи та адміністрацію. Але за судами ще деякий час залишалось право викладати сумніви щодо фінансових декларацій. Після повторного внесення королем і ці акти підлягали обов'язковій реєстрації. Першими жертвами французької протоконституційної юстиції стали саме судді Паризького парламенту, чимало з яких опинились у вигнанні чи у Бастилії за наказами кардинала Рішельє.

Таку ж традицію продовжив у другій половині XVII століття Людовик XIV, який власноручно викидав з парламентського реєстру не угодні йому акти, а у 1673 році взагалі заборонив *Remontrance*. Колишній авторитет французьких судів стрімко падав, втрачалася довіра до них з боку народу ще й внаслідок саботування суддями законодавчих реформ з наближенням французької революції. Як результат у період, що розглядається, згідно з декретом Установчих зборів від 16—24 серпня 1790 року парламенти взагалі були знищені, а стаття третя глави п'ятої піонерської Французької конституції 1791 року сформульована таким чином: “Суди не можуть ані втручатись у здійснення законодавчої влади, ані призупиняти застосування законів, ані втручатися у коло діяльності органів управління, ані викликати до себе останніх для пояснень з приводу їх діяльності”². Таким чином, започаткований саме у Франції (після його первісних проявів у Давній Греції та Римі) судовий конституційний контроль тут уже ніколи не відроджувався.

¹ Кожна з них починалася зі слів “Ми не повинні і не можемо”, які Людовик XIII визнавав образливими для авторитету государя.

² Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII—XVIII вв. — М., 1957. — С. 274—275. Такі ж заборони Конституція встановлювала і для виконавчої влади, стосовно влади законодавчої та судової, і для законодавчої влади, яка не могла “видавати закони, які перешкоджали б здійсненню природних і громадянських прав, перерахованих у цьому розділі і забезпечених Конституцією, чи порушуючих ці права” (розділ перший, частина третя Конституції Франції 1791 року) // Там само. — С. 253.

Досить поширеною у трактуваннях історії конституційної юстиції є помилка щодо ролі в охороні конституції англійських судів середньовіччя. Частина з них, дійсно, зробила внесок у справу фундації судового конституційного контролю, але тільки та, що функціонувала в колоніях, переважно американських. Стосовно ж метрополії, то тут суди було рішуче усунуто від участі у будь-якій контрольній діяльності щодо актів парламенту. Вкрай трагічною виявилася спроба втручання англійської судової влади у коло повноважень парламентаріїв-законодавців ще на зорі новітнього конституціоналізму: головний суддя Верховного суду Королівської лави Д.Трассіліан за рішення про скасування парламентського акта, яке з боку законодавців набуло кваліфікації державного заклоту з метою захоплення і абсолютизації влади, загинув на шибениці, а інші судді – соратники Д.Трассіліана були звинувачені у державній зраді, позбавлені громадянства і назавжди вигнані з Англії. Як бачимо, процес ствердження конституційної юстиції і у цій країні “парламентського абсолютизму” інколи торував кривавим шляхом.

Таке стосується не тільки актів парламенту. Англійське Common Law від перших паростків, починаючи з Вільгельма Незаконнонародженого, тобто з часів вторгнення нормандських завойовників на британські острови у 1066 році, розглядало як священні, недоторканні і будь-які накази короля. Саме вони закладались в основу королівської юстиції у вигляді прецедентного права – рішень “роз’їзних” суддів, які згодом узагальнювались великими юстиціаріями та найавторитетнішими суддями Англії: Р.Гленвіллем, Г.Бректоном, Д.Фортеस्क’є, Е.Коком та іншими у спеціальних трактатах чи інституціях. Інколи до таких своєрідних “кодексів” включались і деякі норми римського та канонічного права, але загалом це були судові накази, які народжувались саме у результаті діяльності англійських “оракулів права”¹. Підкреслимо, що самі судді тоді ніколи не вважали себе творцями права, оскільки закон, на їх переконання, існував у природі чи божественній волі об’єктивно, а суд тільки проголошував його приписи. Неправильного, несправедливого, нерозумного права, виходячи з таких переконань, взагалі не могло бути. Якщо ж у прецедентному праві знаходили очевидні помилки, то це пояснювалося тим, що об’єктивно існуючий природний закон судді не так зрозуміли або не так витлумачили. Саме у період, що розглядається у цій статті (1765–1769 роки), вперше опубліковано праці видатного теоретика Common Law В.Блекстона, якими, безумовно, користувались українські мислителі другої половини XVIII століття, що навчалися за кордоном, а також у російському перекладі, здійсненому видатним українським правознавцем С.Десницьким².

Та задовго до В.Блекстона, ще у 1256 році, суддя Г.Бректон сформулював для англійських судів фундаментальне правило: “Королівські хартії і дії королів не

¹ Видавались такі накази від імені короля і за його печаткою. У XII столітті Р.Гленвілл нараховував усього 39 таких приписів. На початку XIII століття їх уже було 58, за станом на 1267 рік – 121 (Див.: Хрестоматія пам’ятників феодального господарства і права стран Европы. – М., 1961. – С. 101).

² Див.: Блекстон У. Истолкования английских законов..., переведенные по всевышнему повелению великой законодательницы всероссийской с подлинника английского (С.Десницким). Кн. 1–3. – М., 1780.

можуть оспорюватись ані судами, ані приватними особами... Вони не повинні самі їх тлумачити..., оскільки право тлумачити хартії повинно належати тому, хто їх дарував”¹. Це правило на багато століть стало стрижнем англійського прецедентного права. Разом з трагічним закінченням спроби головного судді Трассіліана поставити під контроль акти Парламенту воно практично викреслило звичайні суди власне Англії з числа суб’єктів конституційного нагляду. Але теоретичними підвалинами необхідності такого контролю, закладеними у 1610–1616 роках іншим головним суддею Е.Коком² – видатним знавцем і тлумачем Common Law, який згодом став не лише парламентарієм, а й одним з лідерів парламентської опозиції абсолютизму, автором знаменитої “Петиції про право” (1628 рік), скористались англійські судді в американських колоніях, які слідом за французькими *parlements* і започаткували у XVII столітті вже справжній судовий конституційний контроль. За доби Е.Кока, зважаючи на трагічну долю Трассіліана, англійські судді винайшли і власний імунітет: у 1613 році тут у Common Law народився прецедент, який забороняв притягувати суддю до відповідальності за рішення чи висловлювання у ході судового процесу.

Відстороненню судової влади в метрополії від конституційної юрисдикції сприяли не тільки традиції еволюції Common Law, що у XVIII столітті і тут тлумачилось виключно з юснатуралістичних раціоналістичних позицій як право, що живе у свідомості людини, народу, чи владна “зажерливість” парламентаріїв, які за півтисячі років існування за станом на кінець XVIII століття вже створили своє – Статутне право (Status Law) у вигляді конгломерату понад 2000 формально чинних законів, жоден з яких не скасовувався. Не брали на себе функції конституційного контролю й особливі англійські суди, тобто канцлерські суди, чи суди “Справедливості”(Equity), які використовували у своїй діяльності і класичне римське, і канонічне право.

Формуванню такого своєрідного “правового стану”, з одного боку, сприяв традиційний англійський консерватизм, зокрема й правовий консерватизм, з другого – сама логіка побудови і функціонування “неписаної” конституції Англії – конституції більше у матеріальному, ніж у формальному сенсі. Судовий конституційний контроль тут об’єктивно не міг бути витребуваним, оскільки юридичної різниці між звичайними і конституційними законами не існувало, а правовими гарантіями “недоторканності” такої надзвичайно гнучкої конституції вважались: а) принцип жорсткого розмежування влади; б) сам парламент з двох палат, що завжди конкурували між собою; в) громадська думка, що вимагала його розпуску в зв’язку з будь-яким порушенням стрижневих конституційних актів; г) двопартійна система з часом антагоністичних, але завжди надзвичайно активних партій, одна з яких у режимі “чередування тиранії” могла ефективно блокувати антиконституційні замахы другої; д) наявність парламентських інституцій Court of Referees (суд посередників, третейський суд) та Select Committee (комісія з добірних), що

¹ Трактат “О законах и обычаях Англии”. Там само. – С. 154.

² Як переконаний юснатураліст Е.Кок вважав, що Common Law за ієрархією стоїть вище актів парламенту і у випадках “несумісності чи нездійсненності”, суперечності таких актів “загальному праву чи розуму (Common Law and reason)” вони підлягають безумовному скасуванню.

здійснювали ретельний попередній політичний конституційний контроль; е) постійна загроза для вищих посадових осіб, які порушили конституцію, опинитися на лаві підсудних перед палатою лордів тощо.

Англійська конституція завжди була надзвичайно рухливою, за висловом С.Лоу, схожою на рухливість фізіономії живого обличчя, яке, залишаючись таким самим, змінюється безперервно¹. Контроль з боку суддів виявився тут непотрібним, оскільки будь-яким звичайним законом завжди можна було припинити чинність раніше виданого і звичайного, і конституційного акта, тобто англійські закони чи окремі їх норми просто не могли зіткнутись, конкурувати між собою, для них непридатний діагноз неконституційності. Такі особливості англійської правової системи взагалі і першої у світі конституції зокрема призвели до того, що ані у XVIII, ані у наступному столітті питання про можливість судової перевірки конституційності законів тут майже не порушувались².

Але квазісудовий конституційний контроль, як і суто політичний чи релігійний, що завжди мав тут місце, у XVII—XVIII століттях ствердився і в Англії. Йдеться про Таємні ради (Privy Council), що виростили з колишніх королівських курій (Curia regis), відомих ще з часів царювання Генріха II Плантагенета (1154—1189). Курії водночас були й вищим органом державного, фінансового управління, й вищою судовою інстанцією, а верховний юстиціарій завжди вважався серед їх членів першим помічником короля. Згодом з курій виокремилася Королівська рада у складі юстиціарія, канцлера, суддів і деяких вищих чиновників, яка за доби династії Тюдорів (1485—1603 роки) стала йменуватись Приватною, або Таємною радою. Генріх VIII створив з частини членів Ради і верховних суддів ще й Зіркову палату (Star-Chamber) як надзвичайний королівський суд, компетенція якого, зокрема й у галузі політичного, адміністративного контролю, стала практично необмеженою³. Поступово поряд із Зірковою палатою виникли й інші надзвичайні квазісудові органи: Висока комісія (High Commission Court), що фактично взяла на себе функції вищого церковного конституційного нагляду і силою насаджувала англіканське віросповідання, здійснювала політичну цензуру, жорстоко переслідувала нонконформістів⁴, суди Уельса, північних графств, герцогства Ланкастерського тощо. Контроль з боку цих інституцій перетворився на звичайний політичний терор щодо опозиції абсолютизму.

Не випадково одними з найперших документів революційного Довгого парламенту стали акти від 5 липня 1641 року, які не тільки “безумовно і повністю знищували, скасовували і припиняли існування” названих надзвичайних органів, а й приписували, що з “означеного часу ніякий суд, рада чи судове місце не може бути засновано, створено чи встановлено у межах дійсного королівства Англії

¹ Лоу С. Государственный строй Англии. — М., 1910. — С. 3, 10.

² Та було б помилковим вважати, що англійські суди виявились зовсім безсилими перед неконституційним законом. Право тлумачення у них ніхто не відбирав. Користуючись доктриною прецеденту, вони могли так витлумачити ту чи іншу норму, що вона набувала сили мало чи не у протилежному змісті.

³ Паралельно з Зірковою палатою формувалася ще одна вища судова інстанція — палата лордів, яка теж виконувала функції і політичного, і судового контролю одночасно.

⁴ Комісія складалася з членів Таємної ради і 12 єпископів-інквізиторів.

або володіння Уельсу, яке б мало, користувалось чи здійснювало таку ж або подібну юрисдикцію”¹. Але офіційно позбавлена судових функцій, Таємна рада продовжувала існування і за доби конституційної монархії (за винятком періоду республіки і диктатури Кромвеля у 1649–1658 роки). Історії Таємної ради належать не тільки рішення у сфері конституційного нагляду, а й відверто антиконституційні акції на кшталт створення зі свого ж складу Кабінету міністрів, який не передбачався ніякими законами, але відіграв і продовжує відігравати найважливішу роль в англійській державній системі. Стосовно ж колоній Таємна рада у XVII–XVIII століттях здійснювала досить ефективний квазісудовий конституційний контроль, скасовуючи їх акти під приводом невідповідності чи то принципам Common Law метрополії, чи то нормам Fundamental Law королівства, чи то найвищим природним законам Equity (справедливості), чи то парламентським Status Law, чи то духу октройованих тій чи іншій колонії конституцій у вигляді королівських хартії².

У відомій нам літературі деякі такі контрольні функції Таємної ради (переважно щодо Common Law) побіжно відзначаються лише стосовно американських колоній. Підкреслимо, що, по-перше, конституційний контроль з боку Таємної ради був набагато більшим за обсягом, а по-друге — він охоплював не тільки Нову Англію, а й Ямаїку, якій хартія-конституція була дарована королем ще у 1661 році; Ірландію, біллі якої вносилися до парламенту суто формальної автономії у XVII–XVIII століттях виключно після їх затвердження Таємною радою або безжалісно скасовувалися цією ж Радою вже після ухвалення ірландськими законодавцями; Канаду, Австралію, Нову Зеландію, Капську землю (Південна Африка), Барбадос, Багамські, Бермудські острови, згодом — Мальту та інші англійські колонії. Стосовно Індії, то тут Таємна рада здійснювала конституційний контроль через Ост-Індську компанію, а з 1784 року — ще й через особливу Контрольну палату. Додамо, що величезні повноваження у сфері конституційного контролю стосовно заморських територій мали у період, що розглядається, англійські генерал-губернатори і губернатори. Враховуючи, що ці офіційні представники корони, окрім суто політичних, здійснювали ще й судові функції, таку форму контролю можна теж називати квазісудовою. Аргументуючи визнання того чи іншого закону колоній нечинним, і Таємна рада, і губернатори чи генерал-губернатори використовували положення, сформульовані тим же Е.Коком щодо “нерозумності” акта, дотримання чи застосування якого є “недоречним”.

Загалом же англійські, американська, французька революції призвели до вибуху конституціоналістських рухів і помітного поживлення прагнень до пошуку правового механізму надійного захисту конституційних норм і принципів, які ухвалюються в інших країнах, що не могло не позначитись на еволюції вітчизняної політико-правової ідеології.

Так, послідовник французького сенсуалізму, прихильник ідей, відроджених Г.Гроцієм і Т.Гоббсом, школи природного права і теорії суспільного договору Я.Козельський (1729–1795) — уродженець Черкащини і вихованець Київської

¹ Конституции и законодательные акты ... — С. 36.

² Так, у 1727 році Таємна рада визнала “недійсним” і “нерозумним” закон Коннектикута, оскільки він “суперечить праву королівства і змісту хартії”.

академії — виступив проти схоластичних і теологічних уявлень про людину. Його політичним ідеалом було демократичне суспільство, засноване на приватній власності, здобутій особистою працею. Він залишив після себе чимало робіт у галузі політико-правової думки, які згодом стали концептуальним підґрунтям і для українських, і для російських мислителів-конституціоналістів¹. Загальну філософію Я.Козельський поділяв на теоретичну (логіку і метафізику) і практичну, або моралістичну (юриспруденцію і політику). Юриспруденцію він визначав як “знання всіх можливих прав або правностей”, а політику — як “науку запроваджувати праведні наміри найздібнішими (політиками) і притому праведними засобами у дійство”². Юриспруденція, на погляд мислителя, вчить спостерігати чесноти, а політика — зберігати чесноти і благопристойність, юриспруденція вчить бути доброчесними, а політика — бути і здаватись доброчесними. Я.Козельський відрізняє юриспруденцію як знання права, що завжди засновується на справедливості, і легіспруденцію — як знання законів, що не завжди відповідають справедливості.

Цим самим він робить свій внесок до майбутньої теорії конституційної юстиції, обґрунтовуючи необхідність захисту ідеального природного, завжди “правильного і справедливого” права від заснованого на зовнішніх встановленнях права реального, яке подекуди формулюється у “штучних” і “шкідливих” законах. Для мислителя такими несправедливими законами були акти, що закріпачували селянство. Вчений поділяє право взагалі на: а) природне, тобто “встановлене у самій природі людини”; б) громадянське, тобто “встановлене у громадянах для спокійного життя і постійного благополуччя”; в) всесвітнє, або право народів, тобто міжнародне право³. Природні права індивіда для нього — це право людини на любов до ближнього, право людини бути любимою, право людини вживати їжу, тобто всі права, які не завдають ні користі, ні шкоди іншим, але необхідні для підтримання життя.

Природні права індивіда вчений водночас називає і божественними, бо вони створюються самим Богом; і вічними, бо вони не можуть бути відторгненими ні у минулому, ні у майбутньому; і необхідними, бо без них людина приречена на страждання; і об’єктивними, бо вони залежать не від особи, а від Бога⁴. Саме природне право, божественна правність є для Я. Козельського втіленням моралі, совісті, розуму, тим, що перебуває в основі права громадянського, тим, що треба визнавати мірилом, критерієм для вдосконалення громадянського права, тобто позитивного права, відображеного у законах, які повинні повністю відповідати не тільки природному праву, а й стрижневим положенням суспільного договору.

Я.Козельський не називає суспільний договір “конституцією”, не вживає категорії “конституційний” або “неконституційний” закон, але всебічно обґрунтовує поняття “правний закон”, тобто “закон, що відповідає праву”, і таки-

¹ Див.: Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. Вторая половина XVIII века. — М., 1969. — С. 307–430; Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. Т. 1. — М., 1952. — С. 411–644.

² Козельский Я.П. Философические предложения // Избранные произведения русских мыслителей..., — Т. 1. — С. 534.

³ Там само. — С. 465.

⁴ Там само. — С. 463.

ми міркуваннями робить помітний внесок до поступового визрівання ідеї конституційної юстиції. Він виступає за “освічену”, тобто конституційну монархію, проти економічної нерівності людей, проти необмеженого самодержавства, проти кріпацтва як грубого порушення природних прав індивідів, за регламентацію кріпацької праці, за справедливість в оподаткуванні, за зміцнення трудової власності. Мислитель протиставляє природне право людей абсолютній монархії, чинним у Російській імперії “неправним” законам, чим торує шлях до критики сучасного йому позитивного права, визнає природним право на самозахист з боку пригноблених, захищає право народів на мир і вважає правомірним, “праведним”, тобто таким, що відповідає уконституційованому у звичаях природному праву, повстання проти експлуататорів.

Одним з перших в імперській Росії Я.Козельський підняв прапор боротьби за свободу слова і свободу друку, які відігравали подекуди чи не вирішальну роль у конституціоналістському та парламентському русі. Він досить різко критикував Вольтера за зверхнє ставлення до англійських міщан, що захоплювалися читанням газет. Така зверхність, на думку вченого, була викликана тим, що Вольтер привласнив собі “привілеї на політику”, а також тим, що “любов цього недосконалого політика до високорозумності пододала у ньому любов до людства”¹. Можна знайти у творах Я.Козельського і натяки на права людини на працю, на рівний розподіл її результатів². Підкреслимо, що теоретичне обґрунтування широкого кола прав і свобод людини було здійснено українським мислителем майже за двадцять років до появи американської конституції, до оприлюднення французької Декларації прав людини і громадянина 1789 року і американського Білля про права 1791 року.

Козельський у таких “випередженнях” був не поодиноким. У тому ж 1768 році, коли вперше вийшли з друку його “Філософічні пропозиції”, з’явилась і праця ніжинця С.Десницького (1740—1789) “Слово про прямий і найближчий засіб до навчання руській юриспруденції”, а через кілька років він опублікував ще й “Юридичні роздуми про початок і походження шлюбу...”, “Юридичні роздуми про різні поняття, які мають народи про владування майном у різних станах гуртожитку...”, та “Уявлення про заснування законодавчої, судової і каральної влади в Російській імперії”³ та чимало інших праць⁴.

Досконало знаючи освячене християнством вчення римських юристів про “істинне і розумне” природне право як еталон для права позитивного, теорію і практику англійського парламентаризму, раціоналістичне праворозуміння Common Law, ідеї європейських просвітителів про народовладдя та їх юснатуралістичний підхід до ідеального права, перебуваючи під впливом Г.Гроція, Т.Гоббса, Дж.Локка, С.Пуфендорфа, Ш.Монтеск’є, А.Сміта, С.Десницький піді-

¹ Див.: Козельський Я.П. Философические предложения // Избранные произведения русских мыслителей... — Т. 1. — С. 524.

² Там само. — С. 536.

³ Избранные произведения русских мыслителей... — Т. 1. — С. 187—334.

⁴ Див.: Десницький С. Юридическое рассуждение о пользе знания отечественного законодательства. — М., 1778; Десницький С. Юридическое рассуждение о вещах священных, святых и принятых в благочестие, с показанием прав, какими оные у разных народов защищаются... — М., 1772; та ін.

ляв особисті права у галузі “природної юриспруденції” на: 1) права натуральні, “які людина має для захисту свого тіла, честі, гідності і власності”; 2) права набуті, “які трапляються між государем і підданими, між суддею і судимим, між рабом і паном, між батьками і дітьми, між чоловіком і дружиною, між опікунами і перебуваючими під опікою”, тобто права, що “виникають у суспільстві від різного стану і звання людей” у сферах влади “законодавчої, судительної і карательної”; 3) права, “що виходять від різних і взаємних справ між обивателями”, як то: “власність, право дозволене, спадкоємство, застава, особливі привілеї, інші персональні, контракт і подібне до контракту право, злочин і подібне право в злочині”; 4) права, “що належать до благоустрою і добробуту, зручного утримання і безпеки обивателів, ... до запобігання внутрішнім заворушенням і до захисту від ворожих нападів”¹.

Перша категорія прав людини, за С.Десницьким — це і є природні права, що випливають з природного стану народів, які на першому етапі історії жили відловом звірів і годувались плодами від землі, а на другому — скотарством. Власність тоді була усуспільненою і на неї поширювалося лише право спільного володіння речами без поділу їх на “твое і моє”. Приватна власність з’являється лише на третьому етапі хліборобства і рільництва, а найповнішого розвитку вона набула на останньому, четвертому, етапі — комерційному, коли у людини, окрім права володіння, з’явилося право користування майном за своїм волевиявленням, право його визиску, право відчуження, право успадкування².

До набутих прав людини, за класифікацією С.Десницького, можна, мабуть, віднести і другу, і третю, і четверту категорії прав. Разом з тим серед набутих прав досить виразно прослідковується група, яка становить те, що нині належить до галузі державного управління, те, що тепер ближче до галузей цивільного і кримінального права, судочинства, забезпечення державної безпеки, військового, підприємницького і фінансового права. У будь-якому разі, на переконання мислителя, набуті права мають першоджерелом права натуральні і повинні їм відповідати.

Але не тільки за це ім’я С.Десницького має увійти до історії вітчизняної конституційної юстиції. Його міркування сприяли започаткуванню одного з найголовніших принципів майбутнього конституційного контролю — поділу влади: досить оригінального і такою ж мірою заплутаного і недосконалого навіть на кінець XVIII століття. Справа в тому, що держава, на думку мислителя, виникла з первісного стану не на ґрунті суспільного договору, а тільки на комерційному етапі. Найдосконаліше ж з усіх відомих — це вітчизняне державне управління, тобто російська монархія, обмежена “правними” законами. С.Десницький подавав до Комісії по складанню проекту “Нового уложення” пропозиції щодо реформування влади, які сприяли б пом’якшенню абсолютизму. Його ідея поділу влади відрізняється і від поглядів Дж.Локка, і від тверджень Ш.Монтеск’є. Законодавчу владу у С.Десницького здійснює монарх разом з Сенатом у кількості 600–800 багатих людей, обраних на 5 років, виконавчу

¹ Десницький С.Е. Слово о прямом и ближайшем способе к научению русской юриспруденции. — С. 210 — 235.

² Див.: Десницький С.Е. Юридические рассуждения о разных понятиях, какие имеют народы о собственности имения в различных состояниях общежительства... — С. 266–286.

очолює монарх, судову — Сенат і суди, каральну — воєводи, цивільну — органи місцевого самоврядування. Судді у судових установах незмінні, а розгляд справ вони здійснюють привселюдно, за участі стряпчих (адвокатів) і присяжних засідателів, що обираються з представників усіх верств населення¹. Такі пропозиції, дійсно, змогли б істотно вплинути на процеси становлення початків конституціоналізму і парламентаризму в Російській імперії, але вони, як і проект С.Десницького у цілому, були відкинуті Катериною II.

Першому вітчизняному доктору юриспруденції, мабуть, належить пріоритет у захисті прав міщан, що очевидно з проектів удосконалення міського самоврядування², яке, на його думку, мало здійснюватись у Москві й Петербурзі колективним органом у складі 18 дворян і 55 купців, а у губернаторських містах — 7 купців і 5 дворян, які обиралися б на 2 роки. Одним з найбільш помилкових набутих прав С.Десницький вважав кріпацтво, яке суперечить натуральному праву людини. Він пропонував поступово, крок за кроком, починаючи від заборони продавати селян без землі чи переводити їх без земельних наділів у дворові, скасувати “неправні акти” щодо кріпацтва. Мислитель виявив себе прихильником свободи совісті, рівності народів, противником національного гноблення.

Але разом з тим С.Десницький, визнаючи необхідність обмеження абсолютизму, виступаючи за природну свободу і рівність людей, виправдовував соціальну і станову нерівність у суспільстві та створив власну концепцію виправдання цього положення: нерівність у первісному стані і поступова втрата більшістю членів роду чи племені своїх природних вольностей зумовлюється “перевагами одних людей над іншими в якостях тілесних, як то: дебелисть і могутність тіла надзвичайна”; нерівність за доби скотарства і рільництва доповнюється ще й “перевагами одних людей над іншими в якостях душевних, як то: хитрість, моторність, здібність до передбачення, прозорливість і т. ін.”; нерівність за часів комерційного стану впливає з переваг “у багатстві і наддостатку всього”. Саме багатство, на думку С.Десницького, свідчить про високу честь, гідність і переваги людини, про її призначення керувати державою і годувати “численних бідних і недостатніх людей”³. Багаті взагалі викликають найглибшу повагу у вченого, але й тут свої симпатії він віддає міщанам, купцям і фабрикантам, тобто молодій буржуазії Російської імперії.

Власне в Україні у період діяльності Я.Козельського та С.Десницького жив і збагачував загальнолюдську концептуальну скарбницю видатний поет і просвітитель-гуманіст, мабуть, перший український мислитель світового рівня Г.Сковорода (1722—1794)⁴. Його внесок в ідеологію українського конституціоналізму взагалі і у скарбницю нагромадження знань щодо необхідності захисту уконституційованого у праві державного ладу зокрема полягає в розробці загальних проблем людини, її природи, статусу, щастя, самопізнання, рівності, свободи, у ство-

¹ Див.: Десницький С.Е. Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи. — С. 292—312.

² Там само. — С. 313—334.

³ Десницький С.Е. Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции. — С. 249—256.

⁴ Див.: Сковорода Г. Повне зібрання творів. Т. 1—2. — К., 1973.

ренні власної етико-моралістичної, етико-гуманістичної системи розуміння ідеального, особи, "філософії серця". Вчення Г.Сковороди і тоді, і зараз має сприяти формуванню майбутнього державного діяча нового типу — Людини з великої літери, Людини, яка втілює свою родову сутність, Людини, для якої на перший план виходять не особисті інтереси, не біологічні потреби, а служіння суспільству, соціальним угрупованням, які вона представляє, Людини, для якої верховним каноном буття є моральний закон, висока духовність, чистота серця, душевний спокій, цілісна натура, самопожертвування, совість, розум, потяг до справедливості, "споріднена" праця, життя у повній гармонії з природою, що і є найвищою гарантією адекватної оцінки нею "праведності" закону, державного чи будь-якого іншого суспільного явища. Такі настанови геніального українського мислителя зберігають надзвичайну актуальність і для сьогодишнього, і для майбутнього процесу вдосконалення конституційного ладу держави.

Особливо треба наголосити на тому, що саме Г.Сковорода сформулював філософські витоки такої всепоглинаючої течії громадської думки в Україні, як народолюбство, її трансформації від початкової форми "гетьманоловства" до сповідування любові до простого посполитого, мужика. Цим самим Г.Сковорода увійшов до історії і як концептуальний фундатор народовивчення, і як ідейний предтеча національного відродження.

Національна конституційна і парламентська думка XIX—XX століть розвивалася під впливом філософських роздумів Г.Сковороди про призначення людини, котра має через самопізнання, наполегливу працю знайти своє місце у житті, визначене кожному Богом, природою, відшукати власні здібності, які є у кожного індивіда, тобто чітко усвідомлювати своє суспільне становище, власну "споріднену ділянку", щоб не став "вовк — вівчарем, ведмідь — ченцем, а лошак — радником"¹. Саме в цьому полягає суть розуміння Г.Сковородою "нерівної рівності" людей. На його думку, "твердження про рівну рівність — це глупота, а царство небесне, як дівочу незайманість, треба брати силою волі, наполегливістю у досягненні мети"². Спроба представити вчення Г.Сковороди про "нерівну рівність" громадян як започаткування теорії кастового устрою суспільства, приписати мислителю "поділ населення на різні породи у природі"³, як і докори у "національній несвідомості" чи "національній індеферентності"⁴, підстав не мають. Червоною ниткою крізь його вчення проходить звеличення свободи людини, "отця вольності" Б.Хмельницького, засудження багатства, спокус, кріпосницького права, паразитизму дворянства, любов до рідної землі і трудового народу.

Блискуче продовжив таку лінію в українській гуманістичній думці на стику XVIII і XIX століть, на межі Гетьманщини і бездержавності видатний український письменник, поет і драматург, започатковувач і перший класик нової української літератури І.Котляревський (1769—1838)⁵. На його долю випало стати втілювачем найскладнішого духу історичної епохи. На очах генія у черговий раз

¹ Сковорода Г. Повне зібрання творів. Т. 1—2. — К., 1973. — С. 428.

² Там само. — Т. 2. — С. 419.

³ Донцов Д. Дух нашої давнини. — Дрогобич, 1991. — С. 100—103.

⁴ Грушевський М.С. Очерк історії українського народу. — К., 1990. — С. 306.

⁵ Див.: Котляревський І. Поетичні твори. Драматичні твори. Листи. — К., 1982.

було знищено зародки державності України, робилися спроби стерти з обличчя Європи навіть згадку про молоду націю, світ сколихнувся від вибухів Американської і Великої французької революцій, людство напружено вишукувало нові закони розвитку суспільства. Саме за таких умов І.Котляревський став справжнім співцем величчя української нації, волелюбності, патріотизму, сумлінності, скромності, мужності, наполегливості, відваги, винахідливості та інших рис українського характеру, з якого і виводить власну концепцію людини. Український козак у поемі “Енеїда” — це не покірний “хохол”, що плазує перед можновладцями, як це робила козацька еліта заради власних прав і привілеїв перед Катериною II, а сповнений почуття гідності і духовної незалежності, мужній, благородний, темпераментний, кмітливий, дотепний, життєлюбний, ініціативний, завжди схильний до гумору і влучного жарту моторний парубок, патріот, якому чужі страх, полхливість і самоприниження, якому “всяке горе здавалось по коліна море”.

Велика французька революція, свідком якої став поет і письменник, піднесла стрижневу категорію уявлень про конституційну юстицію того часу — природне право на верхівку піраміди юридичних знань і практики. “Енеїда” І.Котляревського прямо пов’язана із змістом еволюції Риму, що базувалася на “нравах” (усталених звичаях) мешканців. Історичне буття України в поемі насичене описом звичаїв січовиків, побуту українського народу, порядків, уконституційованих у “козацьких конституціях”. Така ідеалізація устрою Гетьманщини, з одного боку, свідчить про намагання поета повернути їй скасовані політичні права, а з другого — відродити не тільки “мову, віру, вид”, а й “судьби устав”, тобто автономний лад, колишні права і вольності, сформульовані як у неписаних “народних конституціях”, так і у багатостраждальних і вже відкинутих гетьманських статтях.

І.Котляревський мріє про час, коли проста людина буде “у вольності вік доживати”, перестане вважатись “волом”, відповідатиме своєму природному призначенню бути рівною серед рівних членів суспільства. Головне те, що герої письменника — не елітні особи, а прості, “приватні” люди, наділені індивідуальною свободою, вільні від офіційних приписів і канонів. Разом з тим вільні особистості у І.Котляревського не схожі на однакових манекенів. Кожному притаманні свої риси, неповторні здібності, власні позитивні якості, індивідуальні слабкості. Мислитель відкидає становий поділ суспільства, кріпосницьке право, стверджує велич індивіда не займаною ним посадою, а як рівного серед рівних громадян, вимагає втілення природних прав і природних намірів людини у практику (цікаве у цьому плані висловлювання одного з героїв “Наталки-Полтавки”: “Я — возний і признаюсь, що от рожденья моего расположен к добрим ділам; но за недосужністю по должности і за другими клопотами, доселі ні одного не зділал”¹), рішуче засуджує абсолютизм, самодержавне гноблення особистості.

(Закінчення у наступному номері)

¹ Київська старовина. — 1998, № 5. — С. 59.

МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Візит делегації Конституційного Суду України до Конституційного Суду Російської Федерації

16–19 січня 2000 року делегація Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України В.Скоморохою у складі заступника Голови Конституційного Суду України П.Євграфова, суддів Конституційного Суду України В.Німченка та Л.Чубар, завідувача Відділу зовнішніх зв'язків Секретаріату Конституційного Суду України І.Шевляка здійснила візит до Російської Федерації. До складу делегації увійшли також Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України В.Носов та Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України А.Селіванов.

У рамках візиту відбулися зустрічі з керівниками вищих органів державної влади Російської Федерації, зокрема виконуючим обов'язки Президента Російської Федерації В.Путіним, Головою Конституційного Суду Російської Федерації М.Баглаєм, Головою Верховного Суду Російської Федерації В.Лебедевим, заступником Голови Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації О.Бойковим. Члени української делегації також відвідали засідання другої палати Конституційного Суду Російської Федерації, на якому розглядалася справа за конституційними скаргами громадян щодо конституційності окремих положень Кримінально-процесуального Кодексу РФФСР.

Під час зазначених зустрічей обговорювались спільні та відмінні повноваження органів конституційної юрисдикції обох країн, причому особливу увагу було звернуто на існуючий в Росії інститут конституційної скарги та взаємодію з конституційними судами суб'єктів Російської Федерації. Крім цього, розглянуто питання фінансування судової влади, зокрема прийняті конституційними судами України і Росії відповідні рішення, взаємовідносин між конституційними та верховними судами, механізм виконання рішень конституційних судів тощо.

У ході зустрічі з суддями Конституційного Суду Російської Федерації, яка пройшла у формі "круглого столу", відбулось обговорення актуальних проблем діяльності органів конституційної юрисдикції обох країн, а також можливих напрямів подальшого співробітництва між ними.

Водночас, за окремою програмою, Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України В.Носов та Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України А.Селіванов зустрічалися з Повноважним представником Президента Російської Федерації в Конституційному Суді Російської Федерації М.Мітюковим та Постійним представником Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації в Конституційному Суді Російської Федерації В.Лазаревим.

Як результат візиту 19 січня 2000 року за ініціативою Конституційного Суду України підписано Протокол про наміри щодо співробітництва між Конституційним Судом України та Конституційним Судом Російської Федерації, положення якого, зокрема, передбачають обмін рішеннями, висновками, ухвалами, довідково-аналітичними матеріалами правового характеру, проведення двосторонніх зустрічей, спільних міжнародних семінарів/колоквіумів з актуальних питань конституційної юрисдикції, розвиток співробітництва на рівні секретаріатів тощо.

Травень—вересень 1999 року

- 20 травня Відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України В.Розенка з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини Н.Карпачовою та учасниками семінару з питань діяльності інститутів омбудсмена в Європі, в ході якої обговорювались питання захисту прав людини в контексті співробітництва конституційного суду та інституту омбудсмена.
- 27—29 травня Суддя Конституційного Суду України С.Яценко брав участь у 7-й Міжнародній судовій конференції “Суди вищої інстанції: судова незалежність верховних та конституційних судів”, організованій Центром демократії (США) спільно з Верховним Судом Російської Федерації, Європейським Судом з прав людини, Парламентською асамблеєю Ради Європи та Фондом Фертта.
- 26—30 травня Делегація Конституційного Суду України у складі судді Конституційного Суду України П.Мартиненка та наукового консультанта судді Конституційного Суду України С.Шевчука відвідала Інститут міжнародного публічного права ім. Макса Планка на запрошення Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва з метою обговорення актуальних питань конституційної юрисдикції (Хайдельберг, ФРН).
- 27—31 травня Суддя Конституційного Суду України М.Костицький брав участь у конференції, організованій Українським Вільним університетом (Мюнхен, ФРН).
- 15—16 червня Відбувся робочий візит керівника Секретаріату Конституційного Суду України Республіки Білорусь В.Жишкевича до Конституційного Суду України з метою ознайомлення з його організаційною структурою та досвідом функціонування.
- 28 червня — 4 липня Заступник Голови Конституційного Суду України В.Розенко та суддя Конституційного Суду України В.Шаповал брали участь у міжнародному семінарі “Конституційний контроль у федеративних та унітарних державах”, організованому Конституційним Судом Грузії, Венеціанською Комісією Ради Європи та Американською асоціацією юристів (Батумі, Грузія).
- 1—2 липня Конституційним Судом України спільно з Венеціанською Комісією Ради Європи, Консорціумом “Верховенство права” (США) та Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва у м. Києві проведено міжнародний семінар “Відносини між конституційним судом та омбудсменом у контексті захисту прав людини”, в якому брали участь судді Конституційного Суду України, представники органів конституційної юрисдикції та інсти-

туту омбудсмена країн-членів Ради Європи, народні депутати України, представники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Верховного Суду України, неурядових організацій, а також відомі фахівці у галузі захисту прав людини.

- 4–11 липня Делегація Конституційного Суду України у складі суддів Конституційного Суду України М.Козюбри, М.Корнієнка, Л.Малинникової, С.Яценка та провідного спеціаліста Відділу зовнішніх зв'язків Секретаріату Конституційного Суду України Т.Возної перебувала у Страсбурзі з метою ознайомлення з організаційною структурою та діяльністю Європейського Суду з прав людини (Страсбург, Французька Республіка).
- 15–18 липня Делегація Конституційного Суду України у складі заступника Голови Конституційного Суду України В.Німченка, судді Конституційного Суду України Л.Чубар та завідувача Відділу зовнішніх зв'язків Секретаріату Конституційного Суду України І.Шевляка брала участь у міжнародному семінарі “Організація та вдосконалення конституційного контролю”, організованому Конституційним Судом Азербайджанської Республіки (Баку, Азербайджанська Республіка).
- 10 вересня Відбулася зустріч заступника Голови Конституційного Суду України В.Розенка з експертами Бюро з демократичних інститутів та прав людини (ЮДІПЛ) ОБСЄ.
- 23–25 вересня Суддя Конституційного Суду України П.Мартиненко брав участь у міжнародному семінарі щодо права на справедливий судовий розгляд (Брно, Чеська Республіка).
- 26–30 вересня Делегація Конституційного Суду України у складі Голови Конституційного Суду України І.Тимченка, заступника Голови Конституційного Суду України В.Розенка, суддів Конституційного Суду України П.Євграфова, М.Козюбри, М.Корнієнка, П.Мартиненка, М.Селівона, В.Тихого, Л.Чубар, В.Шаповала, С.Яценка, Прес-секретаря – керівника Прес-служби Конституційного Суду України В.Шляпошнікова брала участь у третьому українсько-німецькому колоквиумі з питань конституційного права (Хайдельберг, ФРН).

ХРОНОЛОГІЧНИЙ ПОКАЖЧИК**Висновки та Рішення Конституційного Суду України,
прийняті в 1997—1999 роках****1997 рік****Рішення Конституційного Суду України:**

- 13.05.97 про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243²¹, 243²², 243²⁵ Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата)
Вісник "КСУ" № 2, С. 5 (далі — скорочено)
- 23.06.97 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України "Про Конституційний Суд України" стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України)
№ 2, С. 19
- 11.07.97 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року "Про тлумачення статті 98 Конституції України" (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України)
№ 2, С. 23
- 03.10.97 у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України)
№ 2, С. 27
- 30.10.97 у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України "Про інформацію" та статті 12 Закону України "Про прокуратуру" (справа К.Г.Устименка)
№ 2, С. 31

1998 рік**Рішення Конституційного Суду України:**

- 25.11.97 у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи)
№ 1, С. 3
- 23.12.97 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" (справа про Рахункову палату)
№ 1, С. 13
- 24.12.97 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня—грудня 1996 року, січня 1997 року (справа

- щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій) № 1, С. 29
- 25.12.97 у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів м. Жовті Води) № 1, С. 34
- 26.02.98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вибори народних депутатів України" (справа про вибори народних депутатів України) № 2, С. 4
- 03.03.98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону Республіки Крим "Про об'єднання громадян" (справа про об'єднання громадян в Автономній Республіці Крим) № 2, С. 19
- 25.03.98 у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України "Про вибори народних депутатів України" (справа про тлумачення Закону України "Про вибори народних депутатів України") № 2, С. 24
- 25.03.98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим Закону Автономної Республіки Крим "Про обчислення часу" та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим "Про введення в дію нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим Закону Автономної Республіки Крим "Про обчислення часу" № 2, С. 28
- 27.03.98 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про Закон України "Про порядок проведення виборів депутатів міської, районних у м. Києві рад та міського голови у м. Києві" (справа про вибори у містах Києві та Севастополі) № 2, С. 33
- 13.05.98 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" (справа щодо статусу депутатів рад) № 3, С. 5
- 02.06.98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим "Про республіканський бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік" (справа про бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік) № 3, С. 18
- 09.06.98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) № 3, С. 26

- 01.07.98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України "Про приватизацію державного майна" (в редакції Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про приватизацію майна державних підприємств" від 19 лютого 1997 року) (справа щодо приватизації державного майна) № 4, С. 5
- 06.07.98 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 "Про Національне бюро розслідувань України" (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) № 4, С. 12
- 07.07.98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) № 4, С. 16
- 09.07.98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство") № 4, С. 23
- 01.10.98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 статті 14 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про підсудність спорів Вищому арбітражному суду України) № 4, С. 29

1999 рік

Рішення Конституційного Суду України:

- 29.10.98 у справі за конституційним зверненням Вільної профспілки працівників метрополітенів України щодо офіційного тлумачення поняття "професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації", використаного в абзаці шостому частини першої статті 43¹ Кодексу законів про працю України (справа про профспілку, що діє на підприємстві) № 1, С. 5
- 25.11.98 у справі за конституційним поданням 66 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти" (справа про платні медичні послуги) № 1, С. 8
- 26.11.98 у справі за конституційним зверненням Відкритого акціонерного товариства "Лубни-фарм" щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 6 Закону Української РСР "Про зовнішньоекономічну діяльність" і статті 154 Цивільного кодексу Української РСР (справа про порядок підписання зовнішньоекономічних договорів) № 1, С. 13

- 03.12.98 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України" (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) № 1, С. 17

Висновки Конституційного Суду України:

- 25.03.99 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) № 2, С. 5

Рішення Конституційного Суду України:

- 09.02.99 у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) № 2, С. 22
- 02.03.99 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" (справа про комунальні послуги) № 2, С. 34
- 08.04.99 у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) № 2, С. 39

Висновки Конституційного Суду України:

- 02.06.99 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до статті 46 Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 46 Конституції України) № 3, С. 5

Рішення Конституційного Суду України:

- 19.05.99 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про запити народних депутатів України) № 3, С. 12
- 03.06.99 у справі за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної про-

- мисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 статті 12 Закону України "Про соціально-правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", частин четвертої і п'ятої статті 22 Закону України "Про міліцію" та частин шостої статті 22 Закону України "Про пожежну безпеку (справа про офіційне тлумачення терміна "член сім'ї) № 3, С. 17
- 24.06.99 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" (справа про фінансування судів) № 4, С. 5
- 06.07.99 у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частин другої статті 49 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) № 4, С. 13
- 06.07.99 у справі за конституційними поданнями Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України "Про міліцію" та частин сьомої статті 22 Закону України "Про пожежну безпеку" (справа щодо права на пільги) № 4, С. 19
- 27.10.99 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) № 5, С. 7
- 14.12.99 у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) № 1/2000, С. 5
- 29.12.99 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) № 1/2000, С. 16

Над випуском працювали:

Галина Сурначова
Олена Пазенко
Любов Лавриненко
Вікторія Зарецька
Геннадій Хижняк

Здано до складання 23.03.2000. Підписано до друку 13.04.2000

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

Обл.-вид. арк. 8,39. Умовн. друк. арк. 9,03. Наклад 1000 прим. Зам. 1567

Віддруковано у видавництві "Київська правда", вул. Маршала Гречка, 13.