

ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ



Загальнодержавне
періодичне видання

Виходить шість разів на рік

Засноване

19 лютого 1997 року

Свідectво

про державну реєстрацію

Серія КБ № 2444

Засновник:

Конституційний Суд України

Адреса: 01033, Київ-33

вул. Жилянська, 14

Видавець:

Юридична інформаційна

компанія — «Юрінком Інтер»

Шеф-редактор **В. Ковальський**

Адреса: 04209, м. Київ-209

вул. Героїв Дніпра, 31-б

Редакційна рада:

В. Німченко — голова

М. Козюбра

М. Костицький

П. Мартиненко

О. Мироненко

В. Тихий

Л. Чубар

В. Шаповал

С. Яценко

Відповідальний секретар —

Г. Сурначова

Тел. 238-11-54

238-11-55

5'2004

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Висновок Конституційного Суду України

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) 5

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Іващенко В.І.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) 30

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Савенка М.Д.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) 33

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Шаповала В.М.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) 36

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) 38

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Вознюка В.Д.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)..... 46

**Окрема думка судді Конституційного суду України
Іващенко В.І.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)..... 48

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним зверненням Центральної спілки споживчих товариств України про офіційне тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію» (справа про захист права власності організацій споживчої кооперації) 51

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Іващенко В.І.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Центральної спілки споживчих товариств України про офіційне тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію» (справа про захист права власності організацій споживчої кооперації) 59

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України)..... 62

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 37¹ Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» 66

Ухвала Конституційного Суду України

про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік»..... 69

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ..... 72**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

В. Шаповал. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету 77

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

О. Мироненко. Охорона радянських конституцій у перші два десятиліття існування СРСР 98

**ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ
НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

В. Тихий. Добровільна відмова від злочину (коментар статті 17 Кримінального кодексу України)..... 117

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

В И С Н О В О К КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками)**

м. Київ
12 жовтня 2004 року
№ 2-в/2004

Справа № 1-32/2004

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтею 159 Конституції України стало звернення до Конституційного Суду України Верховної Ради України для надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи за статтею 159 Конституції України є необхідність висновку Конституційного Суду України щодо відповідності зазначеного законопро-

екту вимогам статей 157 і 158 Конституції України для розгляду його Верховною Радою України.

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

у с т а н о в и в :

1. Згідно з Постановою Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180)» від 23 червня 2004 року № 1844-IV Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (далі – Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законопроекті пропонується:

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

1) статті 76, 78, 81–83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115, 120 викласти в такій редакції:

«Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років»;

«Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади (крім посад членів Кабінету Міністрів України), займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України»;

«Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

1) складення повноважень за його особистою заявою;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до по-

рушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції;

7) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України неієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протя-

гом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією»;

«Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;

3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

12¹) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ра-

ди України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї. Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання»;

«Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу

Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України»;

«Стаття 89. Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України та Президента України»;

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово»;

«Стаття 98. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата»;

«Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6–8, 10–13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України.

Розділ VI**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ.
ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Стаття 113. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України»;

«Стаття 120. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті, а також викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Члени Кабінету Міністрів України можуть суміщати свою посаду з мандатом народного депутата України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України»;

2) частину першу статті 77 викласти в такій редакції:

«Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України»;

3) у статті 88:

а) частину першу викласти в такій редакції:

«Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад»;

б) пункт 2 частини другої викласти в такій редакції:

2) «організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів»;

в) частину третю викласти в такій редакції:

«Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України»;

4) частину четверту статті 94 викласти в такій редакції:

«Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України за його підписом»;

5) у статті 103:

а) частину п'яту викласти в такій редакції:

«Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень»;

6) у статті 106:

а) у частині першій:

пункти 8–13 викласти в такій редакції:

«8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;

12) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Голови Служби безпеки України;

13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення»;

пункт 14 виключити;

пункти 15, 16, 19, 22 і 30 викласти в такій редакції:

«15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим»;

«19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань»;

«22) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Конституційного Суду України»;

«30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України»;

б) частину четверту викласти у такій редакції:

«Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання»;

7) у статті 116:

а) доповнити статтю пунктами 9¹, 9² і 9³ такого змісту:

«9¹) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади ;

9²) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій;

9³) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України»;

б) пункт 10 викласти в такій редакції:

«10) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України»;

8) частини четверту, восьму–десяту статті 118 викласти в такій редакції:

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

«Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

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

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

9) статтю 121 доповнити пунктом 5 такого змісту:

«5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами»;

10) частину першу статті 122 викласти в такій редакції:

«Прокуратуру очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади»;

11) пункт 2 частини п'ятої статті 126 викласти в такій редакції:

«2) досягнення суддею шістдесяти п'яти років, а суддями Конституційного Суду України та Верховного Суду України – сімдесяти років»;

12) частину першу статті 141 викласти в такій редакції:

«До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років»;

13) частину другу статті 148 викласти в такій редакції:

«Президент України, Верховна Рада України призначають по дев'ять суддів Конституційного Суду України».

II. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах 2004 року, крім частини п'ятої статті 76, частини першої статті 77, частини другої статті 78, пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81, пункту 1 частини другої статті 90, частини другої статті 120 Конституції України в редакції цього Закону, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

2. Верховна Рада України, обрана у 2002 році, продовжує здійснювати конституційні повноваження до дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

3. Конституційний склад Верховної Ради України у кількості 450 народних депутатів України обирається у 2006 році на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій відповідно до закону.

4. Чергові вибори Президента України проводяться згідно з Конституцією України в останню неділю жовтня 2004 року.

5. Кабінет Міністрів України, сформований до дня вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах у 2004 році, продовжує виконувати конституційні повноваження після набрання чинності цим Законом.

У разі відставки Кабінету Міністрів України у випадках, передбачених Конституцією України, формування нового складу Кабінету Міністрів України здійснюється протягом 60 днів, починаючи з дня відставки.

6. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, формування якої передбачено статтею 83 Конституції України в редакції цього Закону, або депутатська фракція у Верховній Раді України, яка має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, має бути утворена протягом одного місяця з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною на пропорційній основі у 2006 році відповідно до пункту 3 цього розділу.

У разі відставки Кабінету Міністрів України, сформованого до дня вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах у жовтні 2004 року, до дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році, новий склад Кабінету Міністрів України формується за пропозицією депутатських фракцій (груп), до складу яких входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

7. Судді Конституційного Суду України, призначені з'їздом суддів України, продовжують виконувати свої повноваження до призначення Верховною Радою України та Президентом України нових суддів Конституційного Суду України відповідно до пункту 26 статті 85 та пункту 22 статті 106 Конституції України в редакції цього Закону.

Верховна Рада України у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 126 Конституції України, може достроково припинити повноваження суддів Конституційного Суду України, призначених з'їздом суддів України.

8. Дія пункту 2 частини п'ятої статті 126 Конституції України в редакції цього Закону поширюється на суддів Конституційного Суду України та Верховного Суду України, призначених на посаду після набрання цим Законом чинності.

9. Члени Ради Національного банку України, призначені Президентом України, продовжують виконувати свої повноваження до призначення Кабінетом Міністрів України нових членів Ради Національного банку України відповідно до пункту 9³ статті 116 Конституції України".

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Кон-

ституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції.

Статтю 157 Основного Закону України встановлено, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша). Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга).

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

3. Конституційний Суд України у Висновку від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003 визнав проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180, далі – Законопроект № 4180) таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Водночас у Висновку зазначалося про наявність ідентичності окремих приписів Законопроекту № 4180 положенням, що містяться у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4105, далі – Законопроект № 4105), який у Висновку Конституційного Суду України від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003 було визнано таким, що не суперечить вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Дослідження Законопроекту № 4105, який 8 квітня 2004 року не був прийнятий двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, та Законопроекту, що розглядається Конституційним Судом України за зверненням парламенту на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, свідчить, що окремі їх приписи збігаються або є ідентичними відповідним положенням чинної Конституції України.

Проте у Законопроекті містяться положення, які за змістом відрізняються від Законопроекту № 4105. Йдеться, зокрема, про частину першу статті 77; частину першу статті 78; частини шосту, восьму статті 83; пункти 12, 13, 16, 19–21, 26, 33 частини першої статті 85; статтю 98; пункти 8, 15, 22 частини першої статті 106; частини першу, третю статті 113; частини першу, третю, четверту статті 115; пункти 9¹–9³ статті 116. Суттєвим є і те, що законопроекти визначають різний механізм набрання чинності законом про внесення змін до Конституції України та встановлюють порядок набуття повноважень органами державної влади згідно з пропонуваними змінами до Конституції України. Так, Законопроект № 4105 містить доповнення Конституції України розділом XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України», Законопроект – «Прикінцеві та перехідні положення», які з урахуванням застереження Конституційного Суду України (Висновок № 3-в/2003) визначають умови та порядок впровадження змін до Конституції України.

Крім того, на відміну від Законопроекту № 4105, низка приписів Законопроекту викладена в іншій редакції.

Наведене підтверджує, що за змістом Законопроект № 4180 відрізняється від Законопроекту № 4105 і є самостійним цілісним документом, який відповідно до статті 154 Конституції України було внесено до Верховної Ради України належним суб'єктом і попередньо схвалено парламентом 23 червня 2004 року за Висновком Конституційного Суду України № 3-в/2003, як того вимагають положення статей 155, 159 Конституції України.

Дослідження матеріалів справи свідчить, що у Верховній Раді України нинішнього скликання Законопроект не був предметом голосування для його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 155 Конституції України). Верховна Рада України цього скликання також не змінювала положення Конституції України, які містяться у Законопроекті.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що вимог статті 158 Конституції України стосовно Законопроекту дотримано.

4. Конституційний Суд України у Висновку № 3-в/2003 визнав проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180) таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У процесі доопрацювання та попереднього схвалення Законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України 23 червня 2004 року до нього було внесено окремі зміни, в тому числі доповнення, уточнення формулювань приписів та редакційні поправки. За результатом аналізу цих змін Конституційний Суд України дійшов висновку, що вони не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, тобто не суперечать положенню частини першої статті 157 Основного Закону України.

5. Здійснюючи перевірку Законопроекту на предмет дотримання вимог частини першої статті 157 Конституції України щодо неприпустимості внесення до Основного Закону України змін, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, Конституційний Суд України виходить з такого.

5.1. Аналіз пропонується у Законопроекті положень частин третьої, четвертої статті 76; частини третьої статті 78; частини першої, пунктів 1–4 частини другої статті 81; частин першої–четвертої статті 82; частин першої–четвертої статті 83; пунктів 1–11, 14, 16–18, 22, 23, 27–31, 34–36 частини першої статті 85; частини першої статті 87; частин другої–п'ятої статті 89; частини першої статті 90; частини другої статті 93; першого речення частини четвертої статті 94; другого речення частини п'ятої статті 103; частини першої статті 113; частини п'ятої статті 114; частини третьої статті 120 Конституції України свідчить про їх тотожність з відповідними положеннями статей 76, 78, 81, 82, 83, 85, 87, 89, 90, 93, 94, 103, 113, 114, 120 чинної Конституції України.

У Законопроекті положення пункту 34 частини першої статті 85, частин другої–п'ятої статті 89 (з урахуванням застережень Конституційного Суду України, викладених у Висновку № 3-в/2003) тотожні приписам пункту 34 частини першої статті 85, частинам третій–шостій статті 89 чинної Конституції України. Йдеться про відновлення положень чинної Конституції України, яких не було у Законопроекті № 4180 до його доопрацювання і попереднього схвалення парламентом України.

Однак під час доопрацювання Законопроекту № 4180 так і не було враховано застереження Конституційного Суду України, сформульованого у згаданому Висновку, за яким «позбавлення з'їзду суддів України – найвищого органу суддівського самоврядування – участі у призначенні суддів Конституційного Суду України не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Однак, по суті, це відсторонює судову владу від формування єдиного органу конституційної юрисдикції, що не слугуватиме зміцненню засад конституційного судочинства в Україні» (абзац тринадцятий пункту 3 мотивувальної частини).

5.2. Пропонується у Законопроекті доповнення (за винятком редакційних уточнень і поправок) статті 76 частиною п'ятою; зміни до частини третьої статті 78; пункту 6 частини другої статті 81; частин п'ятої–дев'ятої статті 83; пунктів 15, 24, 25, 37 частини першої статті 85; статті 87; частини третьої статті 88; пунктів 2, 3, 4 частини другої, частин третьої, четвертої статті 90; частини першої статті 93; пунктів 8–12, пункту 14 (виключено), пунктів 15, 16, 22, 30 частини першої, частини четвертої статті 106; статті 112; частин першої–третьої статті 113; частин першої, другої, четвертої, п'ятої статті 114; частин першої, другої, першого речення частини третьої статті 115; частин четвертої, дев'ятої, десятої статті 118; частини третьої статті 120; частини першої статті 122; пункту 2 частини п'ятої статті 126; частини другої статті 148 Конституції України вже розглядалися Конституційним Судом України і визнані ним у Висновку № 3-в/2003 такими, що відповідають вимогам статті 157 Конституції України.

Доповнення пунктом 5 статті 121 Основного Закону України Конституційний Суд України у Висновку від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 визнав таким, що не передба-

чає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, зазначивши при цьому, що «запропоноване загальне положення щодо нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина потребує законодавчої конкретизації» (абзац третій підпункту 4.21 пункту 4 мотивувальної частини).

5.3. З урахуванням пропозицій Конституційного Суду України, викладених у Висновку № 3-в/2003, доопрацьований і попередньо схвалений Верховною Радою України Законопроект містить зміни і доповнення.

Йдеться про змістовні зміни окремих положень, а саме: пункту 6 частини другої статті 81 (вилучено слова «відсутності його без поважних причин на ста пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року»); частини шостої (вилучено слова «та поєднання», «і депутатських груп», «яка відповідно до Конституції України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, формує склад Кабінету Міністрів України та є відповідальною за його діяльність») статті 83; пункту 12 (вилучено слова «та Голови Служби безпеки України»), доповнення пунктом 12¹ («призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України»), пункту 37 (вилучено слова «визначення законом правових засад майна, що належить Автономній Республіці Крим») частини першої статті 85; частини першої статті 88 (слово «заступників» замінено словом «заступника», вилучено речення «Кількість заступників Голови Верховної Ради України визначається Верховною Радою України»); пункту 15 (вилучено слова «і законам України, актам Президента України»), пункту 19 (довповнено словами «утворених відповідно до законів України») частини першої, частини четвертої (вилучено пункт 8) статті 106; статті 116 (довповнена пунктами 9¹, 9², 9³); частини другої (слова «Міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади можуть суміщати свою службову діяльність із представницьким мандатом народного депутата України» замінено словами «Члени Кабінету Міністрів України можуть суміщати свою посаду з мандатом народного депутата України») статті 120; у пункті 5 статті 121 слова «органами державної влади» замінено словами «органами виконавчої влади»; виключено частину четверту статті 126 і друге речення частини першої статті 128 (щодо обрання суддів «на десять років»).

Також внесено зміни та редакційні уточнення до низки положень, зокрема: частини сьомої (вилучено слова «і депутатських груп»), частини дев'ятої (після слова «коаліції» доповнено словами «депутатських фракцій у Верховній Раді України») статті 83; пункту 12 (слова «припинення повноважень» замінено словом «звільнення»), пунктів 19, 20, 21, 26 (після слова «призначення» доповнено словами «на посади та звільнення з посад») частини першої статті 85; пункту 2 (викладено в іншій редакції) частини другої статті 88; другого речення частини четвертої статті 94 (довповнено словом «невідкладно»); пункту 9 (вилучено слова «і депутатських груп», «після відповідних консультацій з їх керівниками» і доповнено словами «у Верховній Раді України»), пункту 14 (виключено), пункту 22 (довповнено словами «на посади та звільняє з посад») частини першої статті 106; статті 118 (частину восьму викладено в такій редакції: «Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня»); частини першої (довповнено словами «або організації») статті 120.

Редакційні поправки внесено до: частини другої статті 76; частини першої, пункту 5 частини другої, частин третьої, п'ятої статті 81; пункту 32 частини першої, частини другої статті 85; частини першої статті 89; частин другої, третьої статті 90; пункту 8 частини першої статті 106; частини першої статті 113; пункту 2 частини п'ятої статті 126 пропонованих у Законопроекті змін до Конституції України.

У результаті дослідження внесених до Законопроекту № 4180 зазначених змін Конституційний Суд України дійшов висновку, що вони не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

5.4. У Законопроекті містяться також нові приписи стосовно визначення строку виборів народних депутатів України та Президента України, прав коаліції депутатських

фракцій у парламенті і доповнення, які не були предметом розгляду Конституційного Суду України на їх відповідність вимогам статті 157 Конституції України.

Пропонується частину першу статті 77 Конституції України викласти в редакції, згідно з якою «чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України».

Це положення визначає строк проведення виборів народних депутатів України, який відповідно до пропонувань у Законопроекті змін до Конституції України пов'язаний із встановленням п'ятирічного строку повноважень Верховної Ради України (частина п'ята статті 76), а також перебуває у зв'язку з положеннями Конституції України щодо умов, за яких новообрана Верховна Рада України є повноважною, та початком роботи її першої сесії (частини друга, третя статті 82).

Конституційний Суд України вважає, що зазначені зміни не суперечать вимогам статті 157 Основного Закону України.

У статті 83 Конституції України пропонувано викласти в такій редакції:

– частину восьму:

«Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що це положення не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина;

– частину десяту:

«Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією».

Цей припис викладено з урахуванням застереження Конституційного Суду України, сформульованого у Висновку № 3-в/2003 (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини), і він не суперечить вимогам статті 157 Основного Закону України;

– пункти 13, 33 частини першої статті 85 Конституції України пропонується доповнити відповідно словами «та закону», «та законом». Йдеться про визначення повноважень Верховної Ради України щодо здійснення контролю, зокрема, за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункт 13) та парламентського контролю (пункт 33) не лише відповідно чи в межах Конституції України, а й закону. Тобто передбачається, що повноваження парламенту у зазначеній сфері можуть бути встановлені законами України. Разом з тим у Законопроекті частина друга цієї статті викладена в редакції, згідно з якою «Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання».

Конституційний Суд України у Висновку № 1-в/2003 положення стосовно визначення повноважень Верховної Ради України також і законами України (зміни до частини другої статті 85) визнав таким, що не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Ця правова позиція, вважає Конституційний Суд України, поширюється і на пропонувані у Законопроекті зміни до пунктів 13, 33 частини першої статті 85 Конституції України.

Водночас у згаданому Висновку Конституційний Суд України зазначив, що «нове лізація Конституції України положенням про можливість Верховної Ради України шляхом прийняття законів визначати власні повноваження як єдиного органу законодавчої влади не відповідала б закріпленому в частині першій статті 6 Конституції України принципу поділу влади. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина» (абзац четвертий підпункту 4.6.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Пропонується викласти в такій редакції:

– пункт 2 частини другої статті 88:

«2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів».

Зазначені повноваження Голови Верховної Ради України, на думку Конституційного Суду України, не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина;

– перше речення частини п'ятої статті 103:

«Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України».

Конституційний Суд України вважає, що пропонувані зміни не суперечать вимогам статті 157 Основного Закону України;

– частину третю статті 113:

«Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України».

Законопроектom встановлюється відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України у межах, визначених Конституцією України. Пропонувана редакція частини другої статті 113 Конституції України зумовлена перерозподілом повноважень між Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

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

– друге речення частини третьої статті 115:

«У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією».

Згідно із пропонуваними у Законопроекті змінами до Конституції України такими випадками є відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України. Пропонувана зміна взаємопов'язана з положеннями Законопроекту, за якими формування персонального складу Кабінету Міністрів України здійснюється протягом шістдесяти днів після його відставки (зміни до пункту 2 частини другої статті 90), а також за участю Президента України (зміни до пункту 12 частини першої статті 85, пунктів 9, 10 частини першої статті 106 Конституції України) та Прем'єр-міністра України (зміни до пункту 12 частини першої статті 85, частини четвертої статті 114 Основного Закону України).

Виходячи із системного зв'язку зазначених положень Конституційний Суд України дійшов висновку, що зміни до частини третьої статті 115 Основного Закону України не суперечать вимогам статті 157 Конституції України;

– частину четверту статті 115:

«Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України».

Це положення пов'язано з пропонуваними у Законопроекті змінами до пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України, за якими Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо «протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України».

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

– пункт 10 статті 116:

«10) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України».

На відміну від положення «виконує інші функції», що міститься в пункті 10 статті 116 чинної Конституції України, термін «повноваження» застосовується до всіх органів державної влади (статті 6, 19). Йдеться, зокрема, про визначення повноважень Верховної Ради України (стаття 85), Президента України (стаття 106), Кабінету Міністрів України (статті 115, 120).

Зміни до пункту 10 статті 116 Основного Закону України, на думку Конституційного Суду України, не суперечать вимогам статті 157 Конституції України;

– частину першу статті 141:

«До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років».

Конституційний Суд України вважає, що встановлення строку повноважень депутатів органів місцевого самоврядування на п'ять років замість чотирьох не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

6. «Прикінцеві та перехідні положення» Законопроекту (далі – Положення) визначають термін набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» (далі – Закон), а також механізм набуття повноважень органами державної влади відповідно до змін, внесених до Конституції України.

6.1. Згідно з пунктом 1 Положення (у взаємозв'язку з пунктом 4) Закон набирає чинності з дня вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах 2004 року. Пропонується також, що положення частини п'ятої статті 76, частини першої статті 77, частини другої статті 78, пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, пункту 1 частини другої статті 90, частини другої статті 120, узгоджені з пунктами 2, 3, 6 Положення, набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

Пунктами 5, 9 Положення передбачається порядок виконання конституційних повноважень Кабінетом Міністрів України та членами Ради Національного банку України, призначеними Президентом України, після набрання чинності Законом і відповідно до внесених змін до Конституції України, що зумовлено перерозподілом повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Виходячи з аналізу та взаємозв'язку пропонованих у Законопроекті змін до Основного Закону України Конституційний Суд України дійшов висновку, що приписи пунктів 1–6, 9 Положення не суперечать вимогам статті 157 Конституції України.

6.2. У пункті 7 Положення визначається термін здійснення повноважень суддями Конституційного Суду України, призначеними з'їздом суддів України, та порядок призначення Верховною Радою України і Президентом України нових суддів Конституційного Суду України відповідно до пункту 26 частини першої статті 85 та пункту 22 частини першої статті 106 Конституції України в редакції пропонованих у Законопроекті змін (абзац перший). Також зазначається, що Верховна Рада України у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 126 Конституції України, може достроково припинити повноваження суддів Конституційного Суду України, призначених з'їздом суддів України.

Здійснення цих повноважень Верховною Радою України і Президентом України передбачено пропонованими у Законопроекті змінами відповідно до пункту 26 частини першої статті 85 та пункту 22 частини першої статті 106 Конституції України. Зазначені положення, вважає Конституційний Суд України, не суперечать вимогам статті 157 Основного Закону України.

Разом з тим Конституційний Суд України вважає певну неузгодженість абзацу другого пункту 7 Положення з частиною п'ятою статті 126 і статтею 149 чинної Конституції України.

6.3. Пунктом 8 Положення передбачається, що дія пропонованих у Законопроекті змін до пункту 2 частини п'ятої статті 126 Конституції України – досягнення суддями Конституційного Суду України та Верховного Суду України сімдесяти років – поширюється на суддів, призначених на посаду після набрання цим Законом чинності.

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

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 155, 157, 158, 159 Конституції України, статтями 51, 63, 66, 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

Д І Й Ш О В В И С Н О В К У :

1. Визнати проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180), попередньо схвалений Верховною Радою України 23 червня 2004 року (Постанова Верховної Ради України від 23 червня 2004 року № 1844-IV), таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законопроекті пропонується:

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

1) статті 76, 78, 81–83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115, 120 викласти в такій редакції:

«Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років»;

«Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади (крім посад членів Кабінету Міністрів України), займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України»;

«Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

1) складення повноважень за його особистою заявою;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;

5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції;

7) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної

Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України неієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією»;

«Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;

3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

12¹) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третьою від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання»;

«Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України»;

«Стаття 89. Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депу-

татів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України та Президента України»;

«Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово»;

«Стаття 98. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата»;

«Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6–8, 10–13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України.

Розділ VI

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття 113. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України»;

«Стаття 120. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті, а також викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Члени Кабінету Міністрів України можуть суміщати свою посаду з мандатом народного депутата України.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України»;

2) частину першу статті 77 викласти в такій редакції:

«Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Верховної Ради України»;

3) у статті 88:

а) частину першу викласти в такій редакції:

«Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад»;

б) пункт 2 частини другої викласти в такій редакції:

2) «організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів»;

в) частину третю викласти в такій редакції:

«Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України»;

4) частину четверту статті 94 викласти в такій редакції:

«Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України за його підписом»;

5) у статті 103:

а) частину п'яту викласти в такій редакції:

«Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень»;

6) у статті 106:

а) у частині першій:

пункти 8–13 викласти в такій редакції:

«8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованій відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;

12) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Голови Служби безпеки України;

13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення»;

пункт 14 виключити;

пункти 15, 16, 19, 22 і 30 викласти в такій редакції:

«15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим»;

«19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань»;

«22) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Конституційного Суду України»;

«30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України»;

б) частину четверту викласти у такій редакції:

«Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання»;

7) у статті 116:

а) доповнити статтю пунктами 9¹, 9² і 9³ такого змісту:

«9¹) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади ;

9²) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій;

9³) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України»;

б) пункт 10 викласти в такій редакції:

«10) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України»;

8) частини четверту, восьму–десяту статті 118 викласти в такій редакції:

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

«Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

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

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

9) статтю 121 доповнити пунктом 5 такого змісту:

«5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами»;

10) частину першу статті 122 викласти в такій редакції:

«Прокуратуру очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади»;

11) пункт 2 частини п'ятої статті 126 викласти в такій редакції:

«2) досягнення суддею шістдесяти п'яти років, а суддями Конституційного Суду України та Верховного Суду України – сімдесяти років»;

12) частину першу статті 141 викласти в такій редакції:

«До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років»;

13) частину другу статті 148 викласти в такій редакції:

«Президент України, Верховна Рада України призначають по дев'ять суддів Конституційного Суду України».

II. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах 2004 року, крім частини п'ятої статті 76, частини першої статті 77, частини другої статті 78, пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81, пункту 1 частини другої статті 90, частини другої статті 120 Конституції України в редакції цього Закону, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

2. Верховна Рада України, обрана у 2002 році, продовжує здійснювати конституційні повноваження до дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.

3. Конституційний склад Верховної Ради України у кількості 450 народних депутатів України обирається у 2006 році на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на засадах пропорційної системи з обранням

народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій відповідно до закону.

4. Чергові вибори Президента України проводяться згідно з Конституцією України в останню неділю жовтня 2004 року.

5. Кабінет Міністрів України, сформований до дня вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах у 2004 році, продовжує виконувати конституційні повноваження після набрання чинності цим Законом.

У разі відставки Кабінету Міністрів України у випадках, передбачених Конституцією України, формування нового складу Кабінету Міністрів України здійснюється протягом 60 днів, починаючи з дня відставки.

6. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, формування якої передбачено статтею 83 Конституції України в редакції цього Закону, або депутатська фракція у Верховній Раді України, яка має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, має бути утворена протягом одного місяця з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною на пропорційній основі у 2006 році відповідно до пункту 3 цього розділу.

У разі відставки Кабінету Міністрів України, сформованого до дня вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах у жовтні 2004 року, до дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році, новий склад Кабінету Міністрів України формується за пропозицією депутатських фракцій (груп), до складу яких входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

7. Судді Конституційного Суду України, призначені з'їздом суддів України, продовжують виконувати свої повноваження до призначення Верховною Радою України та Президентом України нових суддів Конституційного Суду України відповідно до пункту 26 статті 85 та пункту 22 статті 106 Конституції України в редакції цього Закону.

Верховна Рада України у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 126 Конституції України, може достроково припинити повноваження суддів Конституційного Суду України, призначених з'їздом суддів України.

8. Дія пункту 2 частини п'ятої статті 126 Конституції України в редакції цього Закону поширюється на суддів Конституційного Суду України та Верховного Суду України, призначених на посаду після набрання цим Законом чинності.

9. Члени Ради Національного банку України, призначені Президентом України, продовжують виконувати свої повноваження до призначення Кабінетом Міністрів України нових членів Ради Національного банку України відповідно до пункту 9³ статті 116 Конституції України».

2. Висновок Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання, остаточним і не може бути оскаржений.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Іващенко В.І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками)**

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками).

Давши цей Висновок, Конституційний Суд України де-факто витлумачив положення частини першої статті 158 Конституції України та визначив, що передбачена нею заборона щодо подання протягом року з дня прийняття відповідного рішення законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і не був прийнятий як закон, не перешкоджає внесенню на розгляд парламенту законопроектів про внесення змін до Конституції України, аналогічних або подібних за змістом тим, які не було проголосовано встановленою Конституцією України більшістю голосів.

Таке тлумачення, як впливає з аналізу цього Висновку, базується на тому, що зазначена заборона має суто формальний характер. Для того, щоб її подолати, достатньо подати до Верховної Ради України інший законопроект про внесення змін до Конституції України, який по суті (за змістом) може бути аналогічним (тотожним) відхиленому, до того ж його може бути подано навіть у той самий день, коли відбулось голосування законопроекту, який не було прийнято.

На підставі саме такого тлумачення, на мою думку, Конституційний Суд України дійшов висновку, що проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180) відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

Поважаючи позицію колег, яка дістала закріплення у Висновку Конституційного Суду України, тим не менш вважаю за необхідне викласти своє бачення цієї проблеми.

Розділ XIII Конституції України, яким встановлено порядок внесення змін до Основного Закону України, містить **низку положень, що принципово відрізняються від тих конституційних приписів, якими визначено порядок ініціювання та прийняття Верховною Радою України інших законів.**

До таких установлених Конституцією України особливих вимог насамперед належать: ініціювання законопроекту про внесення змін до Конституції України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154); особливий порядок прийняття такого законопроекту, яким передбачено, що попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України законопроект вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 155); особливий порядок внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, а саме подання

відповідного законопроекту до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, необхідність затвердження цього законопроекту всеукраїнським референдумом (частина перша статті 156).

Крім цього, Конституція України містить положення, які за певних обставин **унеможливлюють прийняття змін** до Конституції України, а саме: повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання (частина друга статті 156); Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157); Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157); законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша статті 158); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга статті 158).

Ще однією відмінністю процедури розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України є **неможливість його прийняття** Верховною Радою України без висновку Конституційного Суду України щодо відповідності цього законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

На мою думку, наявність таких умов зумовлена необхідністю забезпечити стабільність положень Основного Закону України як єдиного нормативного акта найвищої юридичної сили, який встановлює засади державного ладу і здійснення державної влади в Україні, закріплює основні права, свободи людини і громадянина, визначає принципи взаємовідносин людини і держави.

Саме з цією метою Конституція України містить приписи, якими обмежено можливість повторного розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України у разі якщо під час розгляду Верховною Радою України запропоновані цими законопроектами зміни не дістали підтримки визначеної Конституцією України кількості народних депутатів України. При цьому слід зазначити, що такі обмеження передбачено Конституцією України як стосовно суб'єкта прийняття таких рішень, а саме складу Верховної Ради України (частина друга статті 156), так і щодо терміну можливого повторного подання відповідного законопроекту (частина перша статті 158), а також унеможливлює зміну одних і тих самих положень Конституції України протягом строку повноважень Верховної Ради України (частина друга статті 158).

На підставі викладеного можна зробити висновок, що положення розділу XIII Конституції України мають на меті слугувати певною системою стримування щодо можливості внесення численних змін до Основного Закону України.

В аспекті порушеної в окремій думці проблеми вважаю за доцільне висловити своє бачення ролі Конституційного Суду України саме в питанні дослідження законопроекту про внесення змін до Конституції України на предмет його відповідності вимогам статті 158 Конституції України. Так, положення частини першої цієї статті Основного Закону України слід розглядати у системному зв'язку з усіма іншими конституційними нормами розділу XIII, зокрема з тими, які регламентують порядок повторного розгляду не прийнятих Верховною Радою України законопроектів про внесення змін до Конституції України (частина друга статті 158, частина друга статті 156). У цих нормах зазначається, по-перше, що Верховна Рада України не може протягом своїх повноважень змінювати **одні й ті самі положення** Конституції України, по-друге, що повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України **з одного й того самого питання** можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

З викладеного, на мою думку, випливає, що й у частині першій статті 158 Конституції України йдеться про заборону подання протягом року до Верховної Ради України законопроекту (законопроектів), яким (якими) пропонується **внести такі ж самі зміни до тих же самих положень** Конституції України, або законопроект **з тих же самих питань**, як і той, що розглядався Верховною Радою України, і закон не було прийнято.

Таким чином, конституційний обов'язок Конституційного Суду України щодо перевірки зазначених законопроектів на предмет відповідності вимогам частини першої статті 158 Конституції України, по суті, має зводитись до з'ясування, чи містить наданий для перевірки законопроект ті самі положення або чи стосується тих самих питань, що й законопроект, який розглядався Верховною Радою України і не одержав підтримки. Тобто необхідно зробити правовий аналіз, **чи пропонувались такі ж самі зміни до таких же самих положень** Основного Закону України в іншому законопроекті, який було відхилено раніше парламентом, оцінивши його не лише за формальними ознаками (реєстраційний номер, структура, кількість статей, редакційні та інші несуттєві відмінності), а за його змістом, і надати відповідний висновок.

Що ж стосується проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180), то, на мою думку, переважна більшість змін до Конституції України, запропонованих цим законопроектом, **є такими самими і стосуються тих самих положень**, що й зміни, запропоновані раніше проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (реєстраційний № 4105), який розглядався Верховною Радою України 8 квітня 2004 року і не був прийнятий.

До цих змін, зокрема, належать зміни до положень статті 76 (продовження строку повноважень Верховної Ради України до п'яти років), статті 78 (питання несумісності депутатського мандата), статті 81 (щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій) до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу (виключення) народного депутата України із складу такої фракції), статті 82 (стосовно вилучення положень частини п'ятої про те, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України), статті 83 (щодо утворення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України), статей 81–83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115 (у частині зміни окремих повноважень Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України), при цьому більшість із запропонованих змін не тільки збігаються за змістом, а й є ідентичними за текстом.

Отже, в аспекті викладеного проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180), принаймні в частині, яка стосується саме вищезазначених змін, є таким, що не відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. Іващенко

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Савенка М.Д.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками)**

Висновок Конституційного Суду України щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України не можна визнати правильним з таких підстав.

Конституція України за порядком внесення до неї змін є жорсткою, що дістає вияв як у матеріальному, так і процедурному аспектах. Особливість процедури внесення змін до Основного Закону України визначена розділом XIII Конституції України. Однак попередній судовий конституційний контроль є обов'язковим лише щодо перевірки відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Стаття 157 Конституції України забороняє внесення змін до Конституції України, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Процедурні обмеження щодо внесення змін до Основного Закону України встановлені статтею 158 Конституції України. Згідно з частиною першою зазначеної статті законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Саме на відповідність такому положенню Конституції України підлягав перевірці проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (далі – Законопроект № 4180), що розглядався.

На час розгляду Конституційним Судом України Законопроекту № 4180 змін до Конституції України не вносилося, а тому вимоги частини другої статті 158 Конституції України щодо недопустимості двічі змінювати одні й ті самі положення Основного Закону України Верховною Радою України протягом строку своїх повноважень не могли бути порушені.

Для правильного вирішення питання про відповідність Законопроекту № 4180 вимогам частини першої статті 158 Конституції України необхідно з'ясувати її зміст і мету.

Встановлення цією нормою процесуальних обмежень спрямовано на забезпечення стабільності Конституції України і конституційного ладу, правопорядку.

У частині першій статті 158 Конституції України йдеться про заборону подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався, і закон не був прийнятий.

Саме терміну «законопроект» необхідно було дати казуальне тлумачення, що не зроблено.

Визнаючи Законопроект № 4180 таким, що відповідає вимогам статті 158 Конституції України, Конституційний Суд України послався на те, що він є самостійним цілісним документом, на голосування для прийняття його Верховною Радою України як Закону України «Про внесення змін до Конституції України» не ставився, перед-

бачені Закономпроектом № 4180 положення до цього не змінювалися. Тобто Конституційний Суд України виходив з буквального, вузького, а отже, помилкового, розуміння терміна «законопроект», що вживається у частині першій статті 158 Конституції України.

За такого підходу частина перша статті 158 Конституції України втрачає будь-який сенс, цільове призначення. Адже достатньо замінити суб'єкта, який ініціював внесення законопроекту про внесення змін до Конституції України, окремі слова, словосполучення, які не впливають на сутність відповідних положень законопроекту, змінити структуру законопроекту, внести редакційні уточнення, щоб визнати, що це не той законопроект, який розглядався, і закон про внесення змін до Конституції України за результатами розгляду якого не був прийнятий.

Будь-який законопроект про внесення змін до Конституції України, що готується самостійно суб'єктом, який його вносить, є окремим, має внутрішню єдність і становить єдине ціле.

Теоретично не можна виключати внесення одночасно різними суб'єктами двох проектів законів про внесення змін до Конституції України, які за своїм змістом будуть однакові, слово в слово. Кожен з них буде самостійним цілісним документом.

У частині першій статті 158 Конституції України йдеться не про цілісний законопроект, а про його положення, які є тотожними або однаковими за суттю з тими, що були у законопроекті, який розглядався, і закон про внесення змін до Конституції України не був прийнятий.

За іншого підходу втрачають сенс процесуальні обмеження та встановлена частиною першою статті 158 Конституції України жорсткість щодо внесення змін до Основного Закону України.

У зазначеній нормі термін «законопроект» необхідно розуміти як зміст запропонованих у такому документі змін до Конституції України, тобто всіх його положень.

Аналіз наданих Конституційним Судом України висновків щодо відповідності проектів законів про внесення змін до Конституції України підтверджує таке розуміння терміна «законопроект». Ними, як і тим, що розглядається, надавався висновок щодо відповідності вимогам, зокрема, статті 157 Конституції України, кожного окремого положення.

Стаття 159 Конституції України містить припис про обов'язковість висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Сполучник «і» між статтями 157, 158 у статті 159 Конституції України підкреслює нерозривність вимог щодо перевірки законопроекту про внесення змін до Конституції України як статті 157, так і статті 158 Основного Закону України. Логічно, перевіряючи кожне положення законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статті 157 Конституції України, одночасно перевіряти його і на відповідність вимогам статті 158 Основного Закону України.

Однак Конституційний Суд України зайняв дещо іншу позицію. Він оцінював на відповідність статті 157 Конституції України кожне окреме положення законопроекту № 4180, а стосовно відповідності його вимогам статті 158 Конституції України – в цілому. Подібного підходу Конституційний Суд України дотримувався і в попередніх висновках щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Разом з тим при розгляді попередніх законопроектів необхідності перевіряти всі положення на відповідність статті 158 Конституції України не було за відсутності випадків подання їх раніше ніж через рік після розгляду Верховною Радою України іншого законопроекту і неприйняття нею закону.

На час розгляду законопроекту № 4180 Верховна Рада України розглянула 8 квітня 2004 року Законопроект № 4105 і закону не прийняла.

У цій ситуації Конституційний Суд України зобов'язаний був перевірити кожне положення законопроекту № 4180 на відповідність вимогам частини першої статті 158 Конституції України. Але цього не було зроблено, хоча у Висновку підтверджено збіг окремих приписів у Законопроекті № 4105 і Законопроекті № 4180.

Порівняльний аналіз Законопроекту № 4105, що розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, та Законопроекту № 4180 підтверджує наявність у них ідентичних або змістово однакових положень. Зокрема, це частина п'ята статті 76, частини друга, четверта статті 78, пункти 5, 6, 7 частини другої, частини третя, четверта, п'ята, шоста, дев'ята, десята статті 83, пункти 15, 24, 25, 32, 37 частини першої, частина друга статті 85; стаття 87; частина третя статті 88; пункти 1–3 частини другої, частини третя, четверта статті 90; частина перша статті 93; частина четверта статті 94; пункти 9–12, 19, 30 частини першої, частина четверта статті 106; стаття 112; частина друга статті 113; стаття 114; частини четверта, восьма–десята статті 118; частини перша, друга статті 120; пункт 5 статті 121; частина перша статті 122; частина друга статті 148. Редакційні уточнення, які суттєво не впливають на зміст відповідних положень, містяться також у частині першій статті 77 (у Законі про проект № 4180 вказано «останнього місяця», а в Законі про проект № 4105 – «березня»), в пункті 21 частини першої статті 85 (в Законі про проект № 4180 – «звільнення з посад», а в Законі про проект № 4105 – «припинення повноважень»), у статті 98 (відповідно «Рахункова палата» та «Рахункова палата України»).

Положення Законопроекту № 4180, які є ідентичними положенням Законопроекту № 4105 або суттєво не відрізняються за змістом, були предметом розгляду Верховної Ради України, але не прийняті як закон, можуть розглядатися не раніше ніж через рік, отже, Закон про проект № 4180 в цій частині не відповідає вимогам частини першої статті 158 Конституції України.

Висновок про відповідність таких положень вимогам частини першої статті 158 Конституції України не можна вважати легітимним.

Крім того, за пропонуваною інтерпретацією частини першої статті 158 Конституційний Суд України настільки обмежив її дію, що вона може застосовуватися тільки у випадках тотожності всіх положень законопроекту про внесення змін до Конституції України тому законопроекту, що розглядався, і закон про внесення змін до Конституції України за результатами його розгляду не був прийнятий. Таким чином, Конституційний Суд України не забезпечив верховенство і пряму дію частини першої статті 158 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

М. Савенко

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шаповала В.М.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України
«Про внесення змін до Конституції України»
вимогам статей 157 і 158 Конституції України
(справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками)**

1. Згідно з частиною першою статті 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Проблема застосування наведених конституційних положень уперше постала перед Конституційним Судом України саме у зв'язку з розглядом справи про Законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстраційний № 4180) з внесеними до нього поправками. На мою думку, у Висновку у цій справі (далі – Висновок) відповідна проблема розв'язана незадовільно і без урахування засад теорії конституціоналізму.

2. У Висновку констатується факт, що 8 квітня 2004 року законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстраційний № 4105) не було прийнято Верховною Радою України за процедурою, передбаченою статтею 155 Конституції України. При цьому застережено, що «за змістом Законопроект № 4180 відрізняється від Законопроекту № 4105 і є самостійним цілісним документом, який відповідно до статті 154 Конституції України було внесено до Верховної Ради України належним суб'єктом і попередньо схвалено парламентом... як того вимагають положення статей 155, 159 Конституції України» (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Висновку). Тому Законопроект № 4180 характеризується як такий, що «не був предметом голосування для його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України» (абзац шостий).

Тим самим критеріями встановлення того, що Законопроект № 4180 має бути «предметом голосування для його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України», визнано, по-перше, його «цілісність» і навіть «самостійність», по-друге, його внесення до Верховної Ради України «належним суб'єктом» і, по-третє, його відмінність за змістом від Законопроекту № 4105. Перший з названих критеріїв виглядає незрозумілим, другий – суто формальним.

Значною мірою формальними є і задекларовані у Висновку відмінності за змістом між Законопроектом № 4105 і Законопроектом № 4180. Прикметно, що до Висновку включено посилання на попередньо сформульовану позицію Конституційного Суду України, за якою визнавалася «наявність ідентичності окремих приписів» Законопроекту № 4180 положенням, що містяться у Законопроекті № 4105 (абзац перший мотивувальної частини). Однак в абзаці першому пункту 3 мотивувальної частини Висновку у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України від 10 грудня 2003 року, який присвячений відповідному аналізу Законопроекту № 4180, вказано на «ідентичність» практично усіх змін до Конституції України, запропонованих авторами Законопроекту № 4180, змінам, сформульованим у Законопроекті № 4105.

Порівняльний аналіз Законопроекту № 4105 і Законопроекту № 4180 з внесеними до нього поправками свідчить, що реальна відмінність між ними існує лише у зв'язку

з включенням до Законопроекту № 4180 прикінцевих та перехідних положень. Змістових відмінностей між статтями цих законопроектів немає, у зв'язку з чим постає проблема оцінки Законопроекту № 4180 в контексті частини першої статті 158 Конституції України. Запропонована у пункті 3 мотивувальної частини Висновку відповідна оцінка ґрунтується на формальних критеріях, доведених у даному випадку майже до абсолюту. Це уможливорює позитивну відповідь на питання, чи поширюються вимоги частини першої статті 158 Конституції України на конкретний законопроект про внесення змін до Конституції України, який відрізняється від іншого, що розглядався Верховною Радою України (і закон не був прийнятий), наприклад, лише реєстраційним номером. Така відповідь є абсурдною з огляду на засади теорії конституціоналізму.

3. Положення частини першої статті 158 Конституції України, за якими перспективи внесення змін до Конституції України пов'язані з попередніми, невдалимися за результатами, спробами здійснити відповідні зміни, є такими, що забезпечують їй певний ступінь так званої жорсткості (ускладненості порядку прийняття і ревізії). Відомо, що жорсткість будь-якої конституції як основного закону є одним із свідчень її найвищої юридичної сили. Аналогічні або подібні за змістом положення включено до основних законів Бахрейну, Бразилії, Ємену, Естонії, Катару, Киргизстану, Кувейту, Литви, Парагваю та Узбекистану. В Молдові пропозиція внести зміни до конституції стає недійсною, якщо протягом року вона не була реалізована у парламенті. Жорсткість Конституції України забезпечується й іншими положеннями її розділу XIII «Внесення змін до Конституції України».

Зазначений розділ разом з розділом I «Загальні засади» і розділом III «Вибори. Референдум» є найбільш жорстким порівняно з іншими розділами Конституції України. Законопроект про внесення до нього змін, за умови прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом. За логікою положення частини третьої статті 5 Конституції України, згідно з яким право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові, приписи згадуваних трьох розділів співвіднесені з поняттям конституційного ладу. Сенс цього поняття, по суті, виключає формальний підхід до трактування приписів Основного Закону України, які становлять його нормативно-правову і змістову основу.

Викладене вище зумовлює висновок, що здійснюваний єдиним органом конституційної юрисдикції аналіз будь-якого законопроекту про внесення змін до Конституції України на предмет його відповідності вимогам, сформульованим у частині першій її статті 158, має ґрунтуватися на змістових критеріях. Очевидно, що неприйняття парламентом закону про внесення змін до Конституції України в контексті положень частини першої статті 158 Конституції України завжди буде зумовлене змістом відповідного законопроекту та оцінкою цього змісту з боку народних депутатів України. На мою думку, **є неприпустимим повторний розгляд у Верховній Раді України пропозицій (положень законопроекту) щодо внесення змін до Конституції України, які є аналогічними за змістом з тими, що у визначений строк розглядалися парламентом, і закон не був прийнятий. Інакше положення частини першої статті 158 Конституції України, які співвіднесені з поняттям конституційного ладу і водночас призначені забезпечувати Основному Закону України наявний ступінь жорсткості, набуватимуть ознак юридичної фікції.**

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень статті 69 Кримінального кодексу України
(справа про призначення судом більш м'якого покарання)**

м. Київ
2 листопада 2004 року
№ 15-рп/2004

Справа № 1-33/2004

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

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Пилипчука Петра Пилиповича – Першого заступника Голови Верховного Суду України; представників Верховної Ради України: Кармазіна Юрія Анатолійовича – народного депутата України, голови підкомітету з питань законотворчості, систематизації законодавства України та узгодження його з міжнародним правом Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України, а також залучених до участі в розгляді справи: Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; представника Генеральної прокуратури України Лобача Віктора Петровича – заступника начальника управління підтримання державного обвинувачення в судах; представників Міністерства внутрішніх справ України: Зубчука Віктора Андрійовича – заступника Міністра внутрішніх справ України, Захарова Віктора Івановича – начальника Головного слідчого управління, Ростова Ігоря Олександровича – заступника начальника управління Головного слідчого управління; представника Міністерства юстиції України Ємельянової Інни Іванівни – заступника Міністра юстиції України,

розглянув на пленарному засіданні справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 25–26, ст. 131).

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

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 83 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності положень статті 69 Кримінального кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Скомороху В.Є., пояснення Пилипчука П.П., Кармазіна Ю.А., Селіванова А.О., Носова В.В., Лобача В.П., Ростова І.О., Емельянової І.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Верховний Суд України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням вирішити питання щодо конституційності положень статті 69 Кримінального кодексу України (далі – Кодекс) в тій частині, яка унеможливорює призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом.

Зокрема, частина перша статті 69 Кодексу містить положення, згідно з яким за наявності декількох обставин, що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину, з урахуванням особи винного суд, умотивувавши своє рішення, може за особливо тяжкий, тяжкий злочин або злочин середньої тяжкості призначити основне покарання, нижче від найнижчої межі, встановленої в санкції статті Особливої частини цього Кодексу, або перейти до іншого, більш м'якого виду основного покарання, не зазначеного в санкції статті за цей злочин.

Посилаючись на статтю 24 Конституції України, автор клопотання зазначає, що всі особи, які вчинили злочини, мають рівні права й однакові обмеження у правах. Обсяг прав і обмежень осіб, які вчинили злочини, визначається законом і залежить насамперед від ступеня тяжкості вчинених злочинів (стаття 12 Кодексу). Проте, на відміну від осіб, які вчинили особливо тяжкий, тяжкий злочин або злочин середньої тяжкості і яким може бути призначено більш м'яке, ніж передбачено законом, покарання, особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, статтею 69 Кодексу такого права не передбачено.

Тому призначення покарання нижче від найнижчої межі на підставі статті 69 Кодексу лише за вчинення особливо тяжкого, тяжкого злочину або злочину середньої тяжкості є дискримінацією стосовно осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, оскільки вони перебувають у гіршому становищі. Судова практика, наведена суб'єктом права на конституційне подання, свідчить, що положення статті 69 Кодексу застосовуються судами неоднозначно.

2. Президент України в листі до Конституційного Суду України зазначає, що стаття 69 Кодексу не відповідає статті 24, пункту 2 частини третьої статті 129 Конституції України в тій частині, яка унеможливорює призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, особам, які винні у вчиненні злочинів невеликої тяжкості.

Голова Верховної Ради України у письмовому поясненні до Конституційного Суду України стверджує, що статтею 69 Кодексу особи, які вчинили злочини невеликої тяжкості, поставлені в гірші умови, ніж ті, які вчинили більш тяжкі злочини. Водночас він вважає, що правова позиція щодо конституційності положення статті 69 Кодексу в тій частині, яка унеможливорює призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, не може бути використана у судовій практиці до прийняття Верховною Радою України закону, в якому має бути врегульовано питання щодо можливості призначення більш м'якого покарання особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості.

Фахівці, які дали відповіді на запит судді-доповідача, дотримуються різних позицій.

Так, науковці Київського юридичного інституту МВС України, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національної академії внутрішніх справ України, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича дійшли висновку про неконституційність положень статті 69 Кодексу. Проте в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, Львівському юридичному інституті МВС України, Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого дотримуються протилежного погляду: норми статті 69 Кодексу не суперечать Конституції України. Вчені Одеської національної юридичної академії вважають, що положення статті 69 Кодексу не відповідають закономірностям диференціації кримінальної відповідальності та принципу рівності у кримінальному праві.

3. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання та Президента України підтвердили точку зору щодо невідповідності Конституції України положень статті 69 Кодексу. Такої ж думки дотримувався і представник Міністерства внутрішніх справ України.

Позиція представників Верховної Ради України полягала у тому, що через тлумачення не можна заповнити прогалину та визнати неконституційними положення статті 69 Кодексу, яка не суперечить Конституції України. Цю проблему повинен розв'язати законодавець. Представники Генеральної прокуратури України та Міністерства юстиції України вважали положення статті 69 Кодексу такими, що узгоджуються зі статтею 24 Конституції України.

4. Конституційний Суд України, вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, виходить з такого.

4.1. Україна є правовою державою (стаття 1 Конституції України). Відповідно до Основного Закону України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); кожен має право на повагу до його гідності (частина перша статті 28); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); однією з основних засад судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (пункт 2 частини третьої статті 129).

Відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення.

Окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину. Справедливе застосування норм права – є передусім недискримінаційний підхід, неупередженість. Це означає не тільки те, що передбачений законом склад злочину та рамки покарання відповідатимуть один одному, а й те, що покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами скоєного і особою винного. Адекватність покарання ступеню тяжкості злочину впливає з принципу правової держави, із суті конституційних прав та свобод людини і громадянина, зокрема права на свободу, які не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Безпосереднім вираженням конституційних принципів додержання гуманізму, справедливості й законності є реалізована в нормах Кодексу можливість особи, яка вперше вчинила злочин невеликої тяжкості, бути звільненою від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям (стаття 45), з примиренням винного з потерпілим та відшкодуванням завданих ним збитків або усуненням заподіяної шкоди (стаття 46), з передачею особи на поруки (стаття 47), зі зміною обстановки (стаття 48); особа може бути звільнена від покарання, якщо на час розгляду справи в суді її не можна вважати суспільно небезпечною (частина четверта статті 74) тощо.

Звільнення від кримінальної відповідальності на підставі статей 47, 48 Кодексу та звільнення від покарання згідно з частиною четвертою статті 74 Кодексу застосовується до осіб, які вчинили злочини невеликої або середньої тяжкості. Це є свідченням реалізації принципу юридичної рівності громадян у процесі диференціації кримінальної відповідальності.

Покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого (частина перша статті 50 Кодексу). Суд індивідуалізує покарання, необхідне і достатнє для виправлення засуджених, а також для запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами (частина друга статті 50 Кодексу).

Статтею 65 Кодексу встановлено загальні засади призначення покарання, відповідно до яких суд призначає покарання: 1) у межах, установлених у санкції статті Особливої частини цього Кодексу, що передбачає відповідальність за вчинений злочин; 2) відповідно до положень Загальної частини цього Кодексу; 3) враховуючи ступінь тяжкості вчиненого злочину, особу винного та обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання (частина перша); підстави для призначення більш м'якого покарання, ніж це передбачено відповідною статтею Особливої частини цього Кодексу за вчинений злочин, визначаються статтею 69 цього Кодексу (частина третя).

Наведене свідчить, що загальні засади призначення покарання не містять винятків щодо неврахування ступеня тяжкості стосовно класифікації злочинів до злочинів невеликої тяжкості і поширюються на всі злочини незалежно від ступеня їх тяжкості.

Можливість застосування до осіб, які вчинили злочин невеликої тяжкості, інших норм, що передбачають правові підстави і порядок звільнення від кримінальної відповідальності та від покарання (статті 44, 45, 46, 47, 48, 74 Кодексу), не може бути перепорою для індивідуалізації покарання, зокрема, шляхом призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом.

Проте цього способу індивідуалізації покарання для осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, статтею 69 Кодексу не передбачено, хоча в ній ідеться про особливі підстави, що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину для осіб, які вчинили особливо тяжкі, тяжкі і середньої тяжкості злочини. Тим самим норми зазначеної статті суперечать основоположному принципу правової держави – справедливості, оскільки особи, які вчинили злочини невеликої тяжкості, поставлені в гірші умови, ніж ті, які вчинили більш тяжкі злочини.

Правову позицію щодо дотримання справедливості Конституційний Суд України висловив у Рішенні від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 у справі про розгляд судом

окремих постанов слідчого і прокурора: «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах».

Верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу.

Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

Вимога додержувати справедливості при застосуванні кримінального покарання закріплена і в міжнародних документах з прав людини, зокрема у статті 10 Загальної декларації прав людини 1948 року (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року), статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року. Зазначені міжнародні акти згідно з частиною першою статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Це кореспондується з рекомендаціями, які містяться в пунктах 2.1, 2.2, 2.3 прийнятих Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 45/110 від 14 грудня 1990 року Мінімальних стандартних правил Організації Об'єднаних Націй стосовно заходів, не пов'язаних з тюремним ув'язненням (Токійські правила). Ці правила застосовуються до всіх осіб, щодо яких здійснюється судове переслідування, без будь-якої дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, статі, віку, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, місця народження чи іншого статусу (пункт 2.2). Поряд з іншими обставинами мають бути враховані, зокрема, характер і ступінь тяжкості правопорушення, дані про особу правопорушника, а також інтереси захисту суспільства тощо (пункт 2.3).

Міжнародними рекомендаціями щодо застосування такого виду покарання, як штраф, передбачено враховувати його адекватність матеріальному стану покараного та можливість заміни ув'язнення, де це можливо, штрафом.

Положення статті 69 Кодексу порушують один із основоположних принципів верховенства права – справедливості, оскільки позбавляють рівної можливості призначення основного покарання нижче від найнижчої межі, встановленої в санкції статті Особливої частини цього Кодексу, або переходу до іншого, більш м'якого виду основного покарання, не зазначеного в санкції статті за конкретний вид злочину, особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, ступінь суспільної небезпечності яких значно нижчий, ніж особливо тяжких, тяжких злочинів та злочинів середньої тяжкості.

Закон не може ставити в більш несприятливе становище винних осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, порівняно з винними особами, які вчинили більш тяжкі злочини. Не маючи можливості призначити більш м'яке покарання, суд не зможе належно індивідуалізувати покарання і забезпечити його справедливості.

Принципу справедливості було дотримано у статті 44 Кримінального кодексу України 1960 року, яка передбачала, що суд, враховуючи виняткові обставини справи та особу винного і визнаючи необхідним призначити йому покарання нижче від найнижчої межі, передбаченої законом за даний злочин, або перейти до іншого, більш м'якого виду покарання, може допустити таке пом'якшення з обов'язковим зазначенням його мотивів. Призначення судом більш м'якого покарання здійснювалося щодо всіх осіб, які вчинили злочини, незалежно від ступеня тяжкості вчиненого злочину.

4.2. Відповідно до положень Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності всіх громадян перед законом – конституційна гарантія правового статусу особи, що поширюється, зокрема, на призначення кримінального покарання. Притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності не лише означає рівність усіх осіб перед законом, а й передбачає встановлення в законі єдиних засад застосування такої відповідальності.

Проте в окремих випадках забезпечення рівності перед законом унеможливають норми статті 69 Кодексу. Так, суд не може призначити більш м'яке покарання особі, яка вчинила хуліганство, передбачене частиною першою статті 296 Кодексу, на відміну від особи, яка вчинила ті самі дії групою осіб, що кваліфікуються за частиною другою статті 296 Кодексу.

Як свідчать надані Верховним Судом України матеріали правозастосовної практики, призначення судами покарання особам, які вчинили злочини, є надзвичайно важливою сферою, в якій реалізуються принципи верховенства права і справедливості. Санкції окремих статей Кодексу, якими встановлено кримінальну відповідальність за злочини невеликої тяжкості, не передбачають більш м'якого виду покарання – штрафу. Санкції інших статей Кодексу встановлюють штраф у розмірах, що перевищує мінімальний розмір (30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), у тому числі штрафи, мінімальний розмір яких становить або перевищує 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Однак правова держава, вважаючи покарання передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише необхідні і зумовлені метою заходи. Обмеження конституційних прав обвинуваченого повинно відповідати принципу пропорційності: інтереси забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та безпеки тощо можуть виправдати правові обмеження прав і свобод тільки в разі адекватності соціально обумовленим цілям. Положення про незастосування статті 69 Кодексу до осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, таким цілям не відповідає. Надання суду права у виняткових випадках, за наявності декількох обставин, що пом'якшують покарання, та даних про особу обвинуваченого, застосовувати норму статті 69 Кодексу і до осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, сприяло б забезпеченню пропорційності соціально виправданих цілей покарання.

Не може бути підставою для унеможливлення призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, особам, які вчинили злочин невеликої тяжкості, зокрема, відсутність кримінальної відповідальності за готування до злочину невеликої тяжкості (частина друга статті 14 Кодексу), за скоєння деяких діянь, які мають ознаки злочину невеликої тяжкості для окремих категорій неповнолітніх (частина друга статті 22 Кодексу), невизнання вчиненням злочинною організацією злочину невеликої тяжкості (частина четверта статті 28 Кодексу).

Керуючись загальними засадами призначення покарання (стаття 65 Кодексу), суд має призначати покарання конкретній особі за конкретний злочин, максимально індивідуалізуючи покарання. Непротягнення до кримінальної відповідальності іншої особи за готування до злочину невеликої тяжкості або окремої категорії неповнолітніх тощо не виключає індивідуалізації покарання шляхом призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом. Відсутність цього способу індивідуалізації покарання особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, є порушенням конституційних положень щодо рівності громадян перед законом.

На реалізацію принципу, встановленого частиною другою статті 61 Конституції України, згідно з яким юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, спрямовані положення статті 65 Кодексу. Цей принцип, зокрема, конкретизовано у положеннях Загальної частини Кодексу щодо системи покарань, звільнення від кримінальної відповідальності, звільнення від покарання та його відбування, в тому числі призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, тощо. Призначене судом покарання повинно відповідати ступеню суспільної небезпеки злочину, обставинам його вчинення та враховувати особу винного, тобто бути справедливим. Про це свідчить пункт 3 частини першої статті 65 Кодексу, відповідно до якого суд призначає покарання, враховуючи ступінь тяжкості вчиненого злочину, особу винного та обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання.

Згідно з принципом індивідуалізації юридичної відповідальності при призначенні покарання суд має враховувати обставини справи (як ті, що обтяжують, так і ті, що по-

м'якшують покарання) щодо всіх осіб незалежно від ступеня тяжкості вчиненого злочину. Цей конституційний принцип не лише закріплено в положеннях Загальної частини Кодексу, його покладено в основу нормативного встановлення кримінальної відповідальності в законодавстві України.

Положення Конституції України щодо людини, її прав і свобод, а також частини другої статті 65, статті 66 Кодексу, частини другої статті 223, пункту 5 частини першої статті 324, частини першої статті 334 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України), спрямовані на виявлення та врахування обставин, які обтяжують та пом'якшують покарання, свідчать про гуманістичну направленість Основного Закону України та кримінального і кримінально-процесуального законодавства України, про поширення загальних засад призначення покарання на всі вчинені злочини незалежно від ступеня їх тяжкості.

Вирішуючи питання про призначення покарання на підставі частини другої статті 65, частини першої статті 69, положень відповідних санкцій Особливої частини Кодексу, суди не в змозі реалізувати положення частини другої статті 61 Конституції України, зазначених вище статей КПК України до осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості. Отже, положення частини першої статті 69 Кодексу обмежує дію конституційних принципів рівності громадян перед законом та індивідуалізації юридичної відповідальності. Тим самим не дотримуються принципи справедливості і рівності покарання, оскільки особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, унеможливується призначення більш м'якого покарання.

5. Конституційне право на судовий захист належить до невідчужуваних та непорушних. Кожен під час розгляду будь-якої справи, в тому числі кримінальної, щодо діяння, у вчиненні якого обвинувачується, має право на правосуддя, яке відповідало б вимогам справедливості.

Право на судовий захист конкретизовано статтею 6 Закону України «Про судова устрій України». Відповідно до частини першої статті 6 цього Закону всім суб'єктам правовідносин гарантується захист їх прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом, утвореним відповідно до закону. За частиною другою цієї статті для забезпечення всебічного, повного та об'єктивного розгляду справ, законності судових рішень в Україні діють суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій. Право на судовий захист передбачає також можливість звернення всіх учасників судового провадження, у тому числі підсудного, до судів апеляційної та касаційної інстанцій.

Згідно з пунктом 5 частини першої статті 367, пунктом 3 частини першої статті 398 КПК України невідповідність призначеного судом покарання тяжкості злочину та особі засудженого є підставою для скасування або зміни вироку чи постанови суду при розгляді справ відповідно в судах апеляційної та касаційної інстанцій. Не відповідним ступеню тяжкості злочину та особі засудженого визнається таке покарання, яке хоч і не виходить за межі, встановлених відповідною статтею Кодексу, але за своїм видом чи розміром є явно несправедливим як внаслідок м'якості, так і суворості (стаття 372 КПК України). На підставі пункту 1 частини першої статті 373 КПК України апеляційний суд змінює вирок у випадку пом'якшення призначеного покарання, коли визнає, що покарання за своєю суворістю не відповідає тяжкості злочину та особі засудженого.

Таким чином, навіть за наявності декількох пом'якшуючих обставин особи, які вчинили злочини невеликої тяжкості, обмежені в реалізації щодо них принципу справедливості покарання.

Істотним порушенням вимог кримінально-процесуального закону є такі порушення вимог КПК України, які перешкодили чи могли перешкодити суду повно та всебічно розглянути справу і постановити законний, обґрунтований і справедливий вирок чи постанову (частина перша статті 370 КПК України).

Конституційний Суд України вважає, що встановлення законодавцем недиференційованого покарання та неможливість його зниження не дозволяє застосовувати

покарання до осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, з урахуванням ступеня тяжкості вчиненого злочину, розміру заподіяних збитків, форми вини і мотивів злочину, майнового стану підсудного та інших істотних обставин, що є порушенням принципу справедливості покарання, його індивідуалізації та домірності.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що стаття 69 Кодексу не відповідає положенням Конституції України в частині, яка унеможливорює призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, або перехід до іншого, більш м'якого виду основного покарання, не зазначеного в санкції статті за цей злочин, особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 69, 73, 83 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 першої статті 69 Кримінального кодексу України в частині, яка унеможливорює призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом.

2. Положення частини першої статті 69 Кримінального кодексу України, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Верховній Раді України привести положення статті 69 Кримінального кодексу України у відповідність з Рішенням Конституційного Суду України.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Вознюка В.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа щодо призначення судом більш м'якого покарання)

1. Зазначеним Рішенням Конституційний Суд України визнав неконституційним положення частини першої статті 69 Кримінального кодексу України (далі – Кодекс) у частині, що унеможлиблює призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом (пункт 1 резолютивної частини).

Обгрунтовуючи неконституційність цього положення статті 69 Кодексу, Конституційний Суд України послався на його невідповідність, зокрема, статті 24, частині другій статті 61 Конституції України.

Так, у мотивувальній частині Рішення зазначено, що принцип рівності всіх громадян перед законом – конституційна гарантія правового статусу особи, що поширюється також на призначення кримінального покарання (підпункт 4.2).

Наведене в мотивувальній частині Рішення обгрунтування щодо невідповідності статті 24, частині другій статті 61 Конституції України положення частини першої статті 69 Кодексу в частині, що унеможлиблює призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, є непереконливим.

2. Відповідно до частини першої статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Рівність громадян перед законом означає, що права і свободи, закріплені в законах, мають бути максимально однаковими для всіх громадян виходячи з положень частини другої статті 24 Конституції України. Зазначений принцип фіксує загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень. Водночас є цілком очевидним, що цей принцип, як і будь-який інший, не може бути абсолютним, він може мати винятки.

Принцип рівності громадян перед кримінальним законом полягає в тому, що особи, які вчинили злочини, рівні перед законом і підлягають кримінальній відповідальності незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Проте рівність перед кримінальним законом також не може мати абсолютний характер, у тому числі у сфері кримінальної відповідальності, оскільки частина друга статті 61 Конституції України визначає, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Право, як це загальновизнано, є мірилом домірності і рівної юридичної оцінки діянь, ідентичних (тотожних) за своїм змістом і негативними наслідками в межах типових, загальних проявів. Але одне й те саме діяння вчиняється різними людьми і за різних обставин. Через такі явища суб'єкти, які вчинили один і той самий злочин, можуть перебувати у становищі юридичної нерівності: одні з них будуть притягнені до кримінальної відповідальності, піддані покаранню, інші – звільнені від зазначених кримінально-правових наслідків. Кодекс, і в цьому його специфіка, певною мірою коригує дію принципу рівності суб'єктів злочину перед кримінальним законом нормами таких

інститутів, як звільнення від кримінальної відповідальності (розділ IX, статті 44–49), призначення покарання (розділ X, статті 65–73), звільнення від покарання та його відбування (розділ XI, статті 74–87). Для діянь з різними юридичними властивостями мають визначатися різні за своїм змістом правові наслідки. За межами принципів цих правових інститутів, які зобов'язують враховувати обставини вчинення злочину, особу винного, кримінальний закон до всіх суб'єктів злочину ставить абсолютно однакові вимоги (заборона або веління), зумовлені конституційним принципом рівності громадян перед законом.

Тому юридично некоректною є теза про те, що притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності передбачає встановлення в законі єдиних засад застосування (настання) кримінальної відповідальності.

Єдині засади кримінальної відповідальності та призначення покарання не можуть встановлюватися, оскільки це призвело б до порушення принципів справедливості та індивідуалізації кримінального покарання.

Положення статті 65 Кодексу визначають не єдині, а загальні засади призначення покарання з урахуванням вимог його Загальної та Особливої частин. Вони є обов'язковими для суду при призначенні покарання особам, які визнані винними у вчиненні злочину.

Положення статті 69 Кодексу передбачають можливість (право) суду за певних умов призначати суб'єкту злочину більш м'яке покарання, ніж зазначене у санкції статті Особливої частини за конкретний злочин.

Якщо виходити з наведеного в підпункті 4.2 мотивувальної частини Рішення тлумачення поняття рівності перед кримінальним законом осіб, винних у вчиненні злочину, можна було б ставити питання про нерівність суб'єктів злочину, якби його норми не передбачали можливості призначення більш м'якого покарання особам, які вчинили особливо тяжкі злочини.

На думку автора, хибним є висновок про те, що, вирішуючи питання про призначення покарання на підставі частини другої статті 65, частини першої статті 69, положень відповідних санкцій Особливої частини Кодексу, суди не в змозі реалізувати положення частини другої статті 223, пункту 5 частини першої статті 324, частини першої статті 334 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) до осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості (підпункт 4.2 мотивувальної частини Рішення).

3. Умотивовуючи Рішення щодо неконституційності положення частини першої статті 69 Кодексу, Конституційний Суд України посилається на пункт 2 частини третьої статті 129 Конституції України і наводить положення статті 6 Закону України «Про судоустрій України», пункту 5 частини першої статті 367, статей 370, 372, 373, пункту 3 частини першої статті 398 КПК України (пункт 5 мотивувальної частини).

Проте положення пункту 2 частини третьої статті 129 Конституції України стосується рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Цей принцип реалізується під час цивільного, господарського, кримінального провадження у справах, забезпечує здійснення правосуддя і означає, що при розгляді справ у суді до всіх учасників судового процесу застосовуються однаково норми відповідного процесуального закону, в тому числі і кримінально-процесуального. Ніхто не може бути наділений додатковими правами або звільнений від будь-яких обов'язків, тобто не може мати привілеїв чи обмежень за ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України.

Тому наведене в пункті 5 мотивувальної частини Рішення обґрунтування щодо неконституційності положення частини першої статті 69 Кодексу в частині, яка унеможливорює призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, є помилковим.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Іващенко В.І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень статті 69 Кримінального кодексу України
(справа про призначення судом більш м'якого покарання)

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) (далі – Рішення).

Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини першої статті 69 Кримінального кодексу України (далі – Кодекс) у частині, яка унеможливує призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, з чим не можна погодитися з таких причин.

Відповідно до Конституції України закони, інші правові акти або окремі їх положення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (частина друга статті 150). Це означає, що правові норми, які досліджуються Конституційним Судом України, **мають безпосередньо врегульовувати певні правовідносини**, що узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, згідно з якою до його повноважень не належить усунення прогалин у чинному законодавстві¹.

У частині першій статті 69 Кодексу йдеться про призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, лише стосовно осіб, які вчинили особливо тяжкий, тяжкий злочин або злочин середньої тяжкості. Унеможливлення призначення такого покарання особам, які вчинили злочин невеликої тяжкості, **лише впливає зі змісту цієї статті Кодексу**. Тобто має місце **прогалина у законодавстві**, яка не може визнаватися неконституційною, оскільки її усунення не належить до повноважень Конституційного Суду України та може призвести до правових наслідків, що не визначені ні Конституцією України, ні законами України.

Слід зауважити, що на ці обставини звертав увагу Голова Верховної Ради України, який у відповіді на запит Конституційного Суду України з приводу питання, порушеного Верховним Судом України, зокрема, зазначив, що правова позиція щодо конституційності положення статті 69 Кодексу в тій частині, яка унеможливує призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, **не може бути використана у судовій практиці до прийняття Верховною Радою України закону**, в якому має бути врегульоване питання про можливість призначення більш м'якого покарання особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості.

За Конституцією України виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та від-

¹ Ухвала Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 21-у/2002 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням компанії «НОВ-ХАУ 1» щодо офіційного тлумачення статей 248¹–248⁹ (за винятком статті 248³) Цивільного процесуального кодексу України та статті 1 Закону України «Про господарські суди».

повідальність за них (пункт 22 частини першої статті 92); прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85). Відповідно до статті 3 Кодексу законодавство України про кримінальну відповідальність становить Кримінальний кодекс України (частина перша); злочинність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки **визначаються тільки цим Кодексом** (частина третя).

Отже, прийнявши зазначене Рішення, Конституційний Суд України діяв без урахування вимог статті 6, пункту 22 частини першої статті 92, статті 150 Конституції України і де-факто **перебрав на себе виключні повноваження Верховної Ради України** щодо визначення відповідальності за вчинення злочинів.

У резолютивній частині Рішення, на жаль, **не наведено** положень Конституції України, яким не відповідає те, що Конституційним Судом України було визнано неконституційним. Проте, проаналізувавши зміст мотивувальної частини Рішення, можна зробити висновок, що, прийнявши статтю 69 Кодексу, Верховна Рада України порушила положення Конституції України щодо рівності громадян перед законом (частина перша статті 24), їх права на судовий захист (стаття 55). Крім цього, зазначена норма Кодексу не узгоджується з конституційним принципом верховенства права та ідеологією «справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» (підпункт 4.1 мотивувальної частини Рішення).

На мою думку, з таким висновком не можна погодитися насамперед тому, що із сформульованого у Рішенні визначення принципу верховенства права впливає можливість протиставлення законодавства і таких «соціальних регуляторів», як норми моралі, традиції, звичаї тощо. Притому в разі колізії норм законів і цих «регуляторів» пріоритет надається останнім, оскільки закон «іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи» (підпункт 4.1 мотивувальної частини Рішення).

Хотів би також висловити своє бачення проблеми щодо застосування принципу справедливості у кримінальному законодавстві.

Відповідно до Конституції України кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68). З цього випливає, що особа, яка вчинила діяння, визначене Кодексом як злочин, і визнана судом винною у вчиненні цього злочину, тим самим **порушила вимоги Конституції України, законів України, у тому числі в частині заборони посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей**.

У контексті викладеного **зміст принципу справедливості**, на невідповідності якому положень частини першої статті 69 Кодексу наголошується в Рішенні, на мій погляд, полягає в тому, що людина, яка вчинила злочин, має отримати справедливе покарання, а особи, в тому числі фізичні, які постраждали від цього злочину, – справедливе відшкодування.

І взагалі вважаю, що призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, звільнення від кримінальної відповідальності, дострокове звільнення, амністія та інші подібні заходи **є не проявами справедливості, а односторонніми актами гуманізму** з боку держави до конкретних осіб, які вчинили правопорушення.

Таким чином, на мою думку, справедливість у кримінальному законі полягає насамперед **у поновленні порушених прав потерпілого та невідворотності адекватного (справедливого) покарання особи**, вину якої доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (частина перша статті 62 Конституції України).

Відповідно до Конституції України громадяни є рівними перед законом (частина перша статті 24). З огляду на проблему, яка розглядається, це, зокрема, означає, що **призначення покарання особам за протиправне діяння не може ставитися у залежність** від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних

або інших ознак. Притому до певного (визначеного законом) кола осіб повинна застосовуватися одна й та сама норма кримінального законодавства без будь-якої дискримінації.

Зокрема, як у вітчизняному, так і зарубіжному кримінальному праві не вважається порушенням рівності перед законом залежність міри покарання від посадового статусу особи, яка вчинила злочин.

Наприклад, кваліфікуючою ознакою для передбаченого статтею 157 Кодексу складу злочину «перешкоджання здійсненню виборчого права» є вчинення цього злочину членом виборчої комісії.

Такий самий приклад можна навести з Кримінального кодексу ФРН (розділ 28 «Посадові злочини», § 332 «Використання службового становища»):

«1. Посадова особа, яка домагається майнової або іншої вигоди або приймає таку вигоду або обіцянку її у майбутньому за здійснення на службі дій, які порушують службовий обов'язок, карається позбавленням волі від 6 місяців до 5 років, у менш тяжких випадках – позбавленням волі на строк до 3 років або штрафом.

2. Якщо подібні діяння здійснює суддя або третейський суддя при відправленні правосуддя, покаранням є позбавлення волі від 1 року до 10 років, а у менш тяжких випадках – позбавлення волі на строк від 6 місяців до 5 років»¹.

Що стосується приписів частини першої статті 69 Кодексу щодо індивідуалізації кримінальної відповідальності залежно від ступеня тяжкості вчиненого злочину, то вони **є типовими при визначенні конкретного змісту цієї відповідальності і не можуть розглядатися як такі, що не відповідають конституційному принципу рівності громадян перед законом.**

Суддя Конституційного Суду України

В. Іващенко

¹ Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К.: Школяр, 1999. – С. 241.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням
Центральної спілки споживчих товариств України
про офіційне тлумачення положень
пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України
«Про споживчу кооперацію»,
частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію»
(справа про захист права власності
організацій споживчої кооперації)**

м. Київ
11 листопада 2004 року
№ 16-рп/2004

Справа № 1-30/2004

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

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Центральної спілки споживчих товариств України про офіційне тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію» від 10 квітня 1992 року № 2265-XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 30, ст. 414), частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 року № 1087-IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 5, ст. 35).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення Центральної спілки споживчих товариств України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є неоднозначне застосування положень зазначених статей законів щодо захисту права власності організацій споживчої кооперації судами України, іншими органами державної влади, що призводить до порушення прав цих організацій.

Заслухавши суддю-доповідача Малинникову Л.Ф. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне звернення – Центральна спілка споживчих товариств України (далі – Укоопспілка) – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію».

Положення пункту 1 статті 9 Закону України «Про споживчу кооперацію» передбачають, що «власність споживчої кооперації є однією з форм колективної власності. Вона складається з власності споживчих товариств, спілок, підпорядкованих їм підприємств і організацій та їх спільної власності. Кожний член споживчого товариства має свою частку в його майні, яка визначається розмірами обов'язкового пайового та інших внесків, а також нарахованих на них дивідендів.

Володіння, користування та розпорядження власністю споживчої кооперації здійснюють її органи відповідно до компетенції, визначеної статутами споживчих товариств та їх спілок».

Згідно з положеннями пункту 1 статті 10 цього Закону «власність споживчої кооперації є недоторканою, перебуває під захистом держави і охороняється законом нарівні з іншими формами власності. Забороняється відволікання майна споживчих товариств та їх спілок на цілі, не пов'язані з їх статутною діяльністю».

Частиною четвертою статті 37 Закону України «Про кооперацію» встановлено, що «власність кооперативних організацій є недоторканою, перебуває під захистом держави і охороняється законом».

На думку суб'єкта права на конституційне звернення, зазначені положення законів необхідно розуміти так, що споживча кооперація, зокрема, внаслідок безоплатної передачі їй державою майна на підставі раніше чинних законодавчих та інших нормативних актів набула права здійснення щодо переданого майна правочинностей власника (володіння, користування та розпорядження).

При цьому Укоопспілка обґрунтовує конституційне звернення такими обставинами.

Посилаючись на нормативні акти, видані до набуття Україною незалежності, – Постанову ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 14 квітня 1987 року № 124 «Про заходи по поліпшенню роботи колгоспних ринків», прийняту на виконання одноїменної Постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 26 лютого 1987 року № 265 (далі – Постанови), Укоопспілка зазначила, що колгоспні ринки були безоплатно передані у встановленому порядку у відання організацій споживчої кооперації.

Виходячи із змісту Постанов щодо характеру та умов передачі державного майна організаціям споживчої кооперації Укоопспілка вважає, що зміна форми власності з державної на кооперативну відповідала статті 91 Цивільного кодексу Української РСР незалежно від того, було передано майно за плату чи безоплатно.

Укоопспілка, посилаючись на те, що передані колгоспні ринки є власністю споживчої кооперації, звернулася з клопотанням до Конституційного Суду України витлумачити зазначені положення законів щодо набуття та захисту власності споживчої кооперації.

2. У листі Президента України на запит Конституційного Суду України зазначено, що суди загальної юрисдикції неоднозначно вирішують питання щодо права власності переданих організаціям споживчої кооперації колгоспних ринків, проте порушене в конституційному зверненні питання не належить до повноважень Конституційного Суду України, оскільки пов'язане із захистом права власності організацій споживчої кооперації, а ці питання мають розглядатися судами.

Голова Верховної Ради України у листі до Конституційного Суду України зауважив, що «аналіз чинного у 1987 році законодавства УРСР свідчить, що держава та її повноважні

органи мали право передавати державне майно у власність недержавних (кооперативних, громадських) організацій як за плату, так і безоплатно». У листі підкреслюється, що організації споживчої кооперації мають право власності на колгоспні ринки, які були передані Укоопспілці одночасно з усією системою управління ринками.

Передача колгоспних ринків з відання державних органів була пов'язана з їх незадовільною роботою та продовольчою кризою, тому на організації споживчої кооперації покладалося завдання зміцнити матеріально-технічну базу, створити можливості для забезпечення роботи ринків та поліпшення постачання.

Комітет Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин на запит Конституційного Суду України зазначив, що оскільки «Конституція України не передбачає колективної форми власності», положення статей розділу IV Закону України «Про споживчу кооперацію», в якому містяться статті 9, 10, є такими, що не відповідають Основному Закону. На думку цього Комітету, правовий режим власності споживчих товариств, спілок, кооперативів є різним і потребує законодавчого врегулювання.

У відповіді Кабінету Міністрів України висловлено позицію щодо офіційного тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», якими, на його погляд, визначено, що «власність споживчої кооперації складається з власності споживчих товариств, спілок, підпорядкованих їм підприємств і організацій та їх спільної власності; є недоторканою, перебуває під захистом держави і охороняється законом нарівні з іншими формами власності. Забороняється відволікання майна споживчих товариств та їх спілок на цілі, не пов'язані з їх статутною діяльністю».

Крім того, зазначено, що стаття 37 Закону України «Про кооперацію» передбачає, що «держава гарантує додержання прав і законних інтересів кооперативних організацій та їх членів, максимально сприяє розвитку і зміцненню їх господарської самостійності. Власність кооперативних організацій є недоторканою, перебуває під захистом держави і охороняється законом. Забороняється використання майна кооперативних організацій на цілі, не пов'язані з їх статутною діяльністю».

Щодо інших питань, порушених у конституційному зверненні, то, на думку Кабінету Міністрів України, безоплатна у встановленому порядку передача колгоспних ринків у відання організацій споживчої кооперації не призвела до зміни форми власності колгоспних ринків. Проте витрати організаціями споживчої кооперації власних фінансових чи матеріально-технічних ресурсів на заходи з поліпшення роботи колгоспних ринків призвели до набуття організаціями споживчої кооперації права власності на відповідне майно.

Як зазначено у листі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, майно організацій споживчої кооперації, набуто за рахунок власних коштів, та майно, передане їм у власність іншими власниками, є власністю споживчої кооперації. Питання права власності на спірне майно можуть бути врегульовані в рамках чинного законодавства або в судовому порядку.

У відповіді Фонду державного майна України акцентовано на тому, що держава не відносить «майно, власником якого були організації споживчої кооперації, до державної власності». Колгоспні ринки не передавалися до відання Фонду державного майна України як державне майно, і Фонд ніколи «не здійснював управління цим майном», воно до того ж не вносилося до списків об'єктів, які підлягають приватизації, і не було включено до переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

Державний комітет статистики України повідомив, що відповідно до чинного законодавства ринки, у тому числі колгоспні, як суб'єкт господарювання створюються в будь-якій організаційно-правовій формі і за діючими класифікаціями не виділяються. Згідно з інформацією Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України щодо суб'єктів підприємницької діяльності, серед 1048 суб'єктів права власності

на зазначені ринки до Укоопспілки належать 378 ринків, а до споживчих товариств – 43 ринки.

3. На запити Конституційного Суду України одержано висновки щодо офіційного тлумачення положень статей, про які йдеться у конституційному зверненні, від Академії правових наук України, Інституту держави і права імені В.М. Корецького, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії, Львівського національного університету імені Івана Франка.

Вчені Академії правових наук України на підставі аналізу раніше чинного та сучасного законодавства висловили думку стосовно тлумачення словосполучення «передача у відання», яке вжито у Постановах, наголосивши на тому, що «виявлення дійсної волі держави при передачі споживчій кооперації колгоспних ринків через її дії та фіксацію намірів і їх реалізацію в законодавстві України доводить, що держава передала своє майно у власність організацій споживчої кооперації». І тому в результаті набуття права власності на майно організації споживчої кооперації як власники мають право на його захист.

У висновку, надісланому на запит Конституційного Суду України, науковці Інституту держави і права імені В.М. Корецького зазначили, що безоплатна передача колгоспних ринків організаціям споживчої кооперації на підставі Постанов відбулася у порядку, встановленому чинним на той час законодавством, і внаслідок такої передачі колгоспні ринки як цілісні майнові об'єкти стали власністю організацій споживчої кооперації.

При цьому, як підкреслено у висновку, при передачі державних колгоспних ринків у відання організацій споживчої кооперації відповідно до Постанов мало місце розпорядження державним майном із зміною державної форми власності на кооперативну. Кабінет Міністрів України як орган державної виконавчої влади, до функцій якого належить управління державною власністю, від імені держави визнав власність організацій споживчої кооперації на ринки законною (лист Кабінету Міністрів України від 15 вересня 1995 року № 23-2507/2).

Науковці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого дійшли висновку, що Постанови були підставою для зміни форми власності на колгоспні ринки з державної на колгоспно-кооперативну, що відповідало положенням статті 91 Цивільного кодексу Української РСР, в якій ішлося про право держави розпоряджатися майном, визначати його юридичну долю, у тому числі передачу права власності на нього.

Правознавці Одеської національної юридичної академії акцентували на тому, що після передачі в 1987 році державою колгоспних ринків організаціям Укоопспілки, які за свій рахунок провели їх реконструкцію, фактично створюючи істотно змінені об'єкти, право власності на ці об'єкти нерухомого майна після 1991 року було оформлено на організації споживчої кооперації з проведенням відповідної державної реєстрації.

Фахівці Львівського національного університету імені Івана Франка зазначили, що організації Укоопспілки є власниками майна, переданого їм у 1987 році, тому згідно з положеннями пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію» мають право на його захист. При цьому заперечується можливість відбирання майна колгоспних ринків на тій лише підставі, що воно було передано «у відання» (як зазначено у Постановах) Укоопспілки – організації, яка протягом тривалого часу, прийнявши в установленому порядку державне майно, істотно змінила майнові комплекси колгоспних ринків і зареєструвала право власності на це майно, проти чого держава не заперечувала, що підтверджується відповідними нормативними актами.

4. Розглядаючи порушене у конституційному зверненні питання щодо роз'яснення поняття власності споживчої кооперації, її складових, здійснення її органами права володіння, користування та розпорядження цією власністю, її недоторканності та

захисту нарівні з іншими формами власності, Конституційний Суд України виходить з такого.

Правові, організаційні, економічні та соціальні основи об'єднання громадян у кооперативні організації (кооперативи чи кооперативні об'єднання), а також функціонування кооперативного руху в Україні визначаються Законом України «Про кооперацію». Відповідно до завдань та характеру діяльності кооперативних організацій цей Закон виділяє споживчі кооперативи як організації споживчої кооперації (частина друга статті 6).

Діяльність споживчої кооперації врегульовано Законом України «Про споживчу кооперацію», який визначає її правові, економічні та соціальні основи. Цим Законом встановлено правовий статус організацій споживчої кооперації, а також закріплено їх незалежність і самостійність.

Статтею 1 Закону України «Про споживчу кооперацію» встановлено, що споживча кооперація в Україні – це добровільне об'єднання громадян для спільного ведення господарської діяльності з метою поліпшення свого економічного та соціального стану (здійснення торговельної, заготівельної, виробничої та іншої діяльності, не забороненої чинним законодавством України, сприяння соціальному і культурному розвитку села, народних промислів і ремесел, участь у міжнародному кооперативному русі).

Згідно з частиною першою статті 111 Господарського кодексу України споживча кооперація є системою самоврядних організацій громадян (споживчих товариств, їх спілок, об'єднань), а також підприємств та установ цих організацій, самостійною організаційною формою кооперативного руху.

Власність споживчої кооперації складається з власності споживчих товариств, спілок, підпорядкованих їм підприємств і організацій та їх спільної власності (пункт 1 статті 9 Закону України «Про споживчу кооперацію»).

Відповідно до пунктів 2, 3 статті 9 Закону України «Про споживчу кооперацію» власність споживчих товариств утворюється з внесків їх членів, прибутків, одержуваних від реалізації товарів, продукції, послуг, цінних паперів та іншої діяльності, не забороненої чинним законодавством. Засоби виробництва, вироблена продукція та інше майно, що є необхідним для здійснення статутних завдань, є власністю споживчої кооперації. Крім того, до майна споживчої кооперації можуть належати будинки, споруди, устаткування, транспортні засоби, машини, товари, кошти та інше майно.

Як визначено у пункті 4 статті 9 Закону України «Про споживчу кооперацію», власність спілок споживчих товариств утворюється з майна, переданого їх членами, коштів, одержаних від господарської діяльності підприємств і організацій спілки, реалізації цінних паперів та іншої діяльності.

Суб'єктами права власності споживчої кооперації є члени споживчого товариства, трудові колективи кооперативних підприємств і організацій, а також юридичні особи, частка яких у власності визначається відповідними статутами (пункт 6 статті 9 Закону України «Про споживчу кооперацію»).

Здійснення права власності, тобто володіння, користування та розпорядження майном споживчої кооперації покладено на її органи відповідно до установчих документів (статутів) споживчих товариств, їх спілок (об'єднань) (пункт 1 статті 9 Закону України «Про споживчу кооперацію», частина п'ята статті 111 Господарського кодексу України).

5. Конституція України гарантує захист права власності. Відповідно до частини четвертої статті 13 Конституції України держава забезпечує, зокрема, захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та рівність їх перед законом.

Конституція України прямо встановлює заборону протиправного позбавлення власника права власності (частина четверта статті 41). Непорушність цього права означає передусім невтручання будь-кого у здійснення власником своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження майном, заборону будь-яких порушень прав власника щодо його майна всупереч інтересам власника та його волі. Разом з

тим використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (частина шоста статті 41 Конституції України).

Право власності в Україні охороняється законом. Держава забезпечує стабільність правовідносин власності. Власність в Україні існує в різних формах. Всі форми власності є рівноправними. Україна створює рівні умови для розвитку всіх форм власності та їх захисту (пункти 2, 4 та 5 статті 2 Закону України «Про власність»).

Принцип недоторканності власності кооперативних організацій, закріплений у положеннях частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію», пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», згідно з якими власність кооперативних організацій перебуває під захистом держави, охороняється законом нарівні з іншими формами власності і передбачає, що відчуження власності може мати місце лише за умов і на підставах, визначених законом.

Якщо внаслідок видання державним органом акта, що не відповідає його компетенції або вимогам чинного законодавства, порушуються права споживчих товариств та їх спілок, останні мають право звернутися до судових органів із заявою про визнання такого акта недійсним.

Збитки, завдані споживчому товариству або спілці внаслідок виконання рішень державних органів, які порушили їх права, підлягають відшкодуванню у встановленому порядку.

Надання споживчим товариствам права безпосереднього володіння, користування і розпорядження належним їм майном виключає втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у фінансово-господарську та іншу діяльність організацій споживчої кооперації, крім випадків, прямо передбачених законом (частина шоста статті 37 Закону України «Про кооперацію», пункт 7 статті 17 Закону України «Про споживчу кооперацію»).

Недоторканність власності споживчої кооперації є гарантією державного захисту від посягань на здійснення власником володіння, користування та розпорядження майном, заборони будь-яких порушень його права на своє майно, неприпустимості вчинення інших дій всупереч законним інтересам власника.

Захист права власності як система передбачених цивільним, земельним, адміністративним, кримінальним та іншим законодавством заходів, що застосовуються у випадках порушення цього права і відновлення відносин власності, покладається на державу та утворювані нею відповідні державні органи. Зокрема, пункт 3 статті 48 Закону України «Про власність» передбачає захист права власності в судовому порядку.

6. Конституція (Основний Закон) Української РСР 1978 року за політико-економічною природою та соціальною спрямованістю власність на засоби виробництва за суб'єктами права власності поділяла на державну (загальнонародну), власність колгоспів та інших кооперативних організацій, їх об'єднань, а також майно профспілкових та інших громадських організацій (статті 10, 11, частина перша статті 12, статті 14, 15). При цьому кооперативні організації були суб'єктами права власності на засоби виробництва та інше майно і мали право на власність, відокремлену від державної.

Аналіз чинного у 1987 році законодавства (Цивільного кодексу Української РСР, Постанови Ради Міністрів Української РСР «Про порядок передачі підприємств, об'єднань, організацій, установ, будинків і споруд» від 28 квітня 1980 року № 285, прийнятої на виконання Постанови Ради Міністрів СРСР від 16 жовтня 1979 року № 940, якою було затверджено однойменне положення) свідчить про те, що держава та її повноважні органи мали право передавати державне майно у власність недержавним (кооперативним і громадським) організаціям як за плату, так і безоплатно. Передача державного майна організаціям споживчої кооперації мала здійснюватися на той час на підставі та в порядку, визначеному чинним законодавством.

У зв'язку з передачею колгоспних ринків споживчій кооперації відповідно до Постанов у центральному апараті Міністерства торгівлі Української РСР було ліквідовано

управління колгоспними ринками і плодоовочевої торгівлі, зменшено граничні асигнування на його утримання. Також були вилучені функції управління колгоспними ринками із положень про управління торгівлі виконавчих комітетів відповідних місцевих рад (пункт 2 Постанови Ради Міністрів УРСР від 3 травня 1988 року № 119).

Тобто колгоспні ринки передавалися не лише як майновий об'єкт, а разом з організаційною та функціональною структурами їх управління.

Отже, можна дійти висновку, що безоплатна передача колгоспних ринків організаціям споживчої кооперації не суперечила чинному на той час законодавству, внаслідок чого ці ринки як цілісні майнові об'єкти перейшли у володіння і користування організаціям споживчої кооперації, які відповідно до положень Закону України «Про власність» набули права власності на передане їм майно на підставі правовстановлюючих документів.

Передача колгоспних ринків із залишенням їх у державній власності не породжувала б обов'язку кооператорів самостійно та за рахунок своїх коштів безвідплатно відновлювати, реконструювати, оснащувати, розвивати колгоспні ринки, оскільки це призводило б до порушення конституційного принципу, згідно з яким державне керівництво економікою здійснювалося з активним використанням господарського розрахунку, прибутку, собівартості, інших економічних підойм і стимулів (частина друга статті 16 Конституції (Основного Закону) Української РСР 1978 року).

Примусове відчуження майнових ринкових комплексів може здійснюватися лише на загальних підставах, установлених частиною п'ятою статті 41 Конституції України.

Відповідно до пункту 3 статті 48 Закону України «Про власність» захист права власності здійснюється судом. Вирішення спорів, що виникають між організаціями споживчої кооперації та іншими підприємствами, установами, організаціями щодо права власності відповідних об'єктів майнових ринкових комплексів, є компетенцією судів загальної юрисдикції.

Таким чином, положення частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію», пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію» щодо недоторканності власності кооперації та споживчої кооперації слід розуміти як встановлення правових засобів захисту права власності відповідних кооперативних організацій від протиправних дій з боку будь-кого, зокрема юридичних чи фізичних осіб.

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 63, 65, 66, 69, 94, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. В аспекті конституційного звернення положення пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію» в контексті частини четвертої статті 13, частини четвертої статті 41 Конституції України і в системному зв'язку із статтею 48 Закону України «Про власність», статтею 328 Цивільного кодексу України слід розуміти так, що:

- власністю споживчої кооперації є будь-яке майно, набуте у відповідності з цілями, які випливають зі статутної діяльності організацій споживчої кооперації, на підставі норм законодавства, чинного на час придбання цього майна;

- недоторканність власності споживчої кооперації передбачає забезпечення здійснення власником володіння, користування та розпорядження майном, заборони будь-яких порушень права на його майно, неприпустимості вчинення інших дій всупереч законним інтересам власника. Примусове відчуження об'єктів власності може бути застосоване лише за умов і в порядку, визначених Конституцією та законами України;

- гарантії недоторканності власності споживчої кооперації реалізуються шляхом державного захисту її права власності, передусім визначенням правових засобів захисту права власності від будь-яких протиправних дій, зокрема, з боку фізичних чи

юридичних осіб, забезпечення стабільності правовідносин власності, створення державою рівних умов для розвитку та захисту всіх форм власності;

– право власності споживчої кооперації, набуте незалежно від часу і на не заборонених законом підставах, охороняється законом і підлягає державному захисту на рівні з правами інших суб'єктів права власності.

Вирішення спорів, що виникають між організаціями споживчої кооперації та іншими підприємствами, установами, організаціями чи фізичними особами стосовно конкретних об'єктів власності, в тому числі майнових ринкових комплексів споживчої кооперації, є компетенцією судів загальної юрисдикції.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Іващенко В.І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням
Центральної спілки споживчих товариств України
про офіційне тлумачення положень
пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України
«Про споживчу кооперацію»,
частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію»
(справа про захист права власності
організацій споживчої кооперації)**

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Центральної спілки споживчих товариств України про офіційне тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію» (справа про захист права власності організацій споживчої кооперації) (далі – Рішення).

1. Як свідчить аналіз практики Конституційного Суду України, конституційні звернення органів та підприємств споживчої кооперації з питань, пов'язаних із захистом їх права власності на об'єкти ринкового господарства, розглядалися неодноразово.

Зокрема, в 1997 році розглянуто конституційні звернення колективного підприємства «Центральний ринок» міста Дніпропетровська про офіційне тлумачення статей 13, 92, 116, 117 Конституції України, статей 48, 49, 55, 57 Закону України «Про власність», статті 17 Закону України «Про споживчу кооперацію»¹ та Дніпропетровської обласної споживчої спілки про офіційне тлумачення статей 8, 13, 41, 58, 117 Конституції України, статті 2 Закону України «Про власність»².

В обох випадках приводом для порушення клопотання про тлумачення положень Конституції України та законів України, як зазначалося у конституційних зверненнях, стало прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження від 6 серпня 1996 року № 493 про передачу ринків з відання організацій споживчої кооперації в управління Дніпропетровської обласної державної адміністрації та у власність міста Дніпропетровська, а також розпочате у зв'язку з цим вилучення ринків у організацій споживчої кооперації.

Конституційний Суд України відмовив у порушенні конституційного провадження у справах виходячи з того, що у конституційних зверненнях були відсутні факти невідомо значного застосування положень Конституції України і законів України, які підляга-

¹ Ухвала Конституційного Суду України від 17 червня 1997 року № 25-з про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням колективного підприємства «Центральний ринок» міста Дніпропетровська щодо тлумачення статей 13, 92, 116, 117 Конституції України, статей 48, 49, 55, 57 Закону України «Про власність», статті 17 Закону України «Про споживчу кооперацію».

² Ухвала Конституційного Суду України від 17 червня 1997 року № 26-з про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Дніпропетровської обласної споживчої спілки щодо офіційного тлумачення статей 8, 13, 41, 58, 117 Конституції України і статті 2 Закону України «Про власність».

ють офіційному тлумаченню, що згідно із статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є обов'язковою умовою для конституційного звернення.

Крім цього, у зазначених ухвалах Конституційний Суд України наголосив на тому, що захист права власності організацій споживчої кооперації, вирішення питання про правомірність дій органу державної адміністрації та виконкому міської ради щодо вилучення ринків має здійснюватися через суди загальної юрисдикції, оскільки це не належить до повноважень Конституційного Суду України (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Однак всупереч зафіксованій у зазначених актах Конституційного Суду України правовій позиції, без відповідної аргументації стосовно різкої (на діаметрально протилежну) її зміни, Ухвалою Першої колегії суддів Конституційного Суду України від 10 червня 2004 року (далі – Ухвала) було відкрито конституційне провадження щодо аналогічних питань та тих самих об'єктів споживчої кооперації (ринків) у справі за конституційним зверненням Центральної спілки споживчих товариств України про офіційне тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію».

Конституційний Суд України з таким рішенням Першої колегії суддів Конституційного Суду України фактично погодився, розглянувши справу за конституційним зверненням Центральної спілки споживчих товариств по суті і прийнявши відповідне рішення.

При тому Конституційний Суд України не взяв до уваги ту обставину, що конституційне звернення не відповідає вимогам статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», оскільки не містить фактів неоднозначного застосування судами, іншими органами державної влади положень законів, які підлягають офіційному тлумаченню. Як випливає з тексту конституційного звернення і доданих до нього матеріалів, судами та органами виконавчої влади неоднозначно застосовувалися не зазначені положення законів України, а норми Постанови ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 14 квітня 1987 року № 124 «Про заходи по поліпшенню роботи колгоспних ринків» та однойменної Постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 26 лютого 1987 року № 265 у частині передачі організаціям споживчої кооперації ринків і у зв'язку з цим правомірності здійснення такими організаціями стосовно ринків прав власника.

Однак вирішення цього питання не належить до повноважень Конституційного Суду України, адже відповідно до статей 147, 150 Конституції України, статей 13, 42, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України дає офіційне тлумачення тільки положень Конституції України та законів України.

2. Що стосується Рішення, прийнятого Конституційним Судом України, треба зазначити таке.

Насамперед, як випливає з тексту конституційного звернення та Ухвали, суб'єкт права на конституційне звернення – Центральна спілка споживчих товариств України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію» щодо власності споживчої кооперації, зокрема, з таких питань:

– чи може бути, в аспекті тлумачення вказаних у конституційному зверненні норм, підставою набуття споживчою кооперацією права власності на майно у разі безоплатної передачі державного майна у відання споживчої кооперації у встановленому на час такої передачі порядку (стаття 91 Цивільного кодексу УРСР, постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 26 лютого 1987 року № 265 та ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 14 квітня 1987 року № 124 «Про заходи по поліпшенню роботи колгоспних ринків»);

– чи може бути складовою власності організацій споживчої кооперації державне майно, передане з відання відповідних органів виконавчої влади у відання організацій споживчої кооперації, враховуючи положення чинного на час передачі законодавства.

Проте в Рішенні питання, яке потрібно вирішити шляхом тлумачення законів України, та правове обґрунтування необхідності в офіційній інтерпретації їх положень викладено інакше, зокрема:

«Укоопспілка, посилаючись на те, що передані колгоспні ринки є власністю споживчої кооперації, звернулася з клопотанням до Конституційного Суду України витлумачити зазначені положення законів щодо набуття та захисту власності споживчої кооперації» (пункт 1 мотивувальної частини).

Однак про те, що суб'єкт конституційного звернення порушує клопотання вирішити питання саме в редакції звернення та Ухвали, свідчать додані до цього звернення документи, в яких наведено факти неоднозначного застосування правозастосовними органами виключно зазначених актів колишнього Союзу РСР і УРСР, а не положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України «Про споживчу кооперацію», частини четвертої статті 37 Закону України «Про кооперацію». Ці питання, по суті, зводилися до тлумачення словосполучення «передати... у відання», застосоване в частині першій статті 2 Постанови ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 14 квітня 1987 року № 124 «Про заходи по поліпшенню роботи колгоспних ринків», а не в законах, які підлягали офіційній інтерпретації.

Незважаючи на зазначене Конституційний Суд України дослідив саме цей акт, витлумачив його та зробив на підставі цього тлумачення висновок, що «безоплатна передача колгоспних ринків організаціям споживчої кооперації не суперечила чинному на той час законодавству, внаслідок чого ці ринки як цілісні майнові об'єкти залишалися у володінні і користуванні організаціям споживчої кооперації, які відповідно до положень Закону України «Про власність» набули права власності на передане їм майно на підставі правовстановлюючих документів» (пункт 6 мотивувальної частини Рішення). Тобто витлумачив зазначене словосполучення як передачу у власність, що не впливає ні з положень законів, про тлумачення яких порушувалося клопотання у конституційному зверненні, ні з положень Конституції України, які Конституційний Суд України дослідив за власною ініціативою. Треба також зауважити, що це питання не було врегульовано й нормативно-правовими актами колишнього Союзу РСР та УРСР, на які посилається Конституційний Суд України, обґрунтовуючи зазначений висновок. До того ж Конституційний Суд України навіть не перевіряв конституційність цих актів, а саме: Постанови ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 14 квітня 1987 року № 124 «Про заходи по поліпшенню роботи колгоспних ринків» та однойменної Постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 26 лютого 1987 року № 265, Постанови Ради Міністрів Української РСР «Про порядок передачі підприємств, об'єднань, організацій, установ, будинків і споруд» від 28 квітня 1980 року № 285, прийнятої на виконання Постанови Ради Міністрів СРСР від 16 жовтня 1979 року № 940, а також Постанови Ради Міністрів УРСР від 3 травня 1988 року № 119, адже за Конституцією України закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України (пункт 1 розділу XV «Перехідні положення»).

Таким чином, Конституційний Суд України шляхом тлумачення положень непідвідомчих йому нормативно-правових актів де-факто визнав право власності на об'єкти ринкового господарства за організаціями споживчої кооперації, тобто вирішив питання, яке, на мою думку, не належить до повноважень Конституційного Суду України, а є виключною компетенцією судів загальної юрисдикції.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням
58 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Постанови Верховної Ради України
«Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України
з питань моніторингу реалізації законодавства
про вибори Президента України»
(справа про Тимчасову спеціальну комісію
Верховної Ради України)**

м. Київ
18 листопада 2004 року
№ 17-рп/2004

Справа № 1-35/2004

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

**Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича – суддя-доповідач,
Станік Сюзанни Романівни,
Тихого Володимира Павловича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,**

за участю представників Верховної Ради України: Ключковського Юрія Богдановича – народного депутата України, заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Теплюка Михайла Олексійовича – заступника Керівника Апарату Верховної Ради України – керівника Головного юридичного управління, Константого Олександра Володимировича – головного наукового консультанта Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України; представника Президента України Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; представника Центральної виборчої комісії Ставнійчук Марини Іванівни – члена Центральної виборчої комісії,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» від 7 вересня 2004 року № 1982-IV (Голос України, 2004 р., 15 вересня).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання 58 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності зазначеної Постанови Верховної Ради України.

Заслухавши суддю-доповідача Савенка М.Д., пояснення Ключковського Ю.Б., Теплюка М.О., Константого О.В., Носова В.В., Ставнійчук М.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 58 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» від 7 вересня 2004 року № 1982-IV (далі – Постанова).

Народні депутати України стверджують, що, приймаючи цю Постанову, Верховна Рада України вийшла за межі своїх повноважень, чим порушила норми частини другої статті 6 та частини другої статті 19 Конституції України. Питання організації та контролю за виборчим процесом належать до компетенції Центральної виборчої комісії. Участь у їх вирішенні будь-яких інших органів, у тому числі парламенту, буде прямим втручанням у діяльність органів, які за Конституцією і законами України проводять виборчу кампанію. До компетенції Верховної Ради України щодо проведення виборів Президента України відповідно до пункту 7 частини першої статті 85 Конституції України віднесено лише призначення виборів Президента України.

Визначені пунктом 2 Постанови основні завдання Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України (далі – Комісія), на думку суб'єкта права на конституційне подання, порушують норму частини третьої статті 89 Конституції України, за якою Верховна Рада України може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань лише у межах своїх повноважень.

Неприпустимим, вважають автори подання, є залучення до роботи в Комісії органів виконавчої влади, зокрема Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, а також Прокуратури України.

2. Голова Верховної Ради України у письмовому поясненні до Конституційного Суду України зазначає, що Верховна Рада України утворила Комісію в межах повноважень, визначених пунктом 33 частини першої статті 85 Конституції України. Комісія утворена для підготовки і попереднього розгляду питань щодо подальшого розвитку законодавчого регулювання суспільних відносин, пов'язаних з виборами Президента України, внесення пропозицій стосовно вдосконалення відповідного законодавства, а також для інформування парламенту про перебіг виборчої кампанії, тобто уможливлення реалізації контрольних функцій парламенту. Таке право народних депутатів України випливає з повноважень, передбачених статтею 89 Конституції України, статтею 4.6.1 Регламенту Верховної Ради України, який діє в частині, що не суперечить Конституції України, Законом України «Про комітети Верховної Ради України». Залучені ж до роботи Комісії посадові особи відповідних державних органів запрошуються на кожне засідання Комісії листами Голови Верховної Ради України, а їхня участь ґрунтується на добровільних засадах.

Президент України у листі до Конституційного Суду України наголошує, що Верховна Рада України, прийнявши Постанову, утворила, по суті, парламентський орган з самостійними, значною мірою контрольними, повноваженнями, зміст та спосіб здійснення яких не визначаються Конституцією, законами України, іншими актами законодавства, зазначеною Постановою. Верховна Рада України також не має кон-

ституційних повноважень залучати в імперативному порядку до роботи Комісії, як і до інших аналогічних парламентських органів, посадових осіб міністерств, державних комітетів, судів, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України, Центральної виборчої комісії. Тому, на думку Президента України, положення абзацу четвертого пункту 1, а також абзацу другого пункту 2 Постанови в частині покладення на Комісію необмежених повноважень і невизначення способу їх здійснення та залучення до роботи Комісії зазначених посадових осіб є неконституційними.

У листах до Конституційного Суду України Центральна виборча комісія, Генеральна прокуратура України, Верховний Суд України повідомляють, що залучення їх представників до роботи в Комісії суперечить Конституції України і законам України «Про Центральну виборчу комісію», «Про прокуратуру», «Про статус суддів».

Міністерство юстиції України підкреслює, що обов'язкове залучення його посадових осіб до роботи Комісії має здійснюватись з урахуванням принципу поділу державної влади в Україні, закріпленого в статті 6 Конституції України, та меж компетенції Міністерства.

Позиція Служби безпеки України полягає в тому, що за відсутності окремого закону, який встановлював би організацію і порядок діяльності тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, залучення до роботи Комісії представника Служби безпеки України не відповідає Конституції України.

Міністерство внутрішніх справ України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України вважають, що проведення виборів Президента України, узагальнення практики застосування законодавства з цих питань та внесення пропозицій щодо його вдосконалення до їх компетенції не належить. Держкомтелерадіо України узагальнює лише практику застосування законодавства з питань, віднесених до його компетенції.

Представники Верховної Ради України, Президента України, Центральної виборчої комісії у своїх виступах на пленарному засіданні Конституційного Суду України підтримали позиції, викладені в листах відповідних органів до Конституційного Суду України.

3. Розглядаючи питання щодо конституційності Постанови, Конституційний Суд України виходить із такого.

Згідно з частиною третьою статті 89 Конституції України Верховна Рада України в межах своїх повноважень для підготовки і попереднього розгляду питань може створювати тимчасові спеціальні комісії, організація і порядок діяльності яких встановлюються законом. Зазначені положення дозволяють парламенту створювати такі комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених Конституцією України до його повноважень.

Відповідно до пункту 2 Постанови завданнями Комісії є здійснення моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України. Моніторинг проводиться з метою вивчення практики застосування законодавства, що регулює правовідносини, які виникають під час виборчого процесу, узагальнення його результатів, підготовки пропозицій Верховній Раді України щодо вдосконалення законодавства про вибори Президента України, виявлення та заповнення прогалин, усунення неузгодженості у правовому регулюванні виборчого процесу. При здійсненні такого моніторингу Комісія не має права втручатися у виборчий процес, у діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з питань реалізації законодавства про вибори Президента України. Можливість такого втручання з Постанови не випливає.

Покладене на Комісію завдання вносити пропозиції органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства про вибори Президента України не можна розглядати як втручання у виборчий процес, у діяльність зазначених органів. Її пропозиції мають рекомендаційний характер і не є обов'язковими до виконання. Проте Комісія не може вносити пропозиції з питань, які розглядаються відповідними органами за скаргами учасників виборчого процесу.

Створення та діяльність Комісії може розглядатися як етап підготовки питання про вдосконалення виборчого законодавства, зокрема Закону України «Про вибори Президента України», для обговорення його парламентом з метою сприяння належній реалізації конституційних прав громадян.

Згідно з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів. Конституційним обов'язком парламенту є створення законодавчої бази для проведення демократичних, загальних, рівних, вільних виборів шляхом таємного голосування. Порядок проведення виборів Президента України також встановлюється законом (частина шоста статті 103 Конституції України).

Таким чином, Верховна Рада України, створюючи Комісію для підготовки і попереднього розгляду питань, пов'язаних з удосконаленням законодавства про вибори Президента України, діяла в межах своїх повноважень.

4. Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

За змістом зазначених конституційних положень в аспекті питання, що розглядається, у випадках, не передбачених Конституцією і законами України, залучення до роботи тимчасових спеціальних комісій органів державної влади (їх представників) має здійснюватися за погодженням з цими органами.

Із тексту Постанови не вбачається, що державні органи давали згоду на участь своїх представників, яких було залучено до роботи Комісії. До того ж викладені у Постанові положення щодо залучення зазначених представників мають обов'язковий (імперативний) характер.

Таким чином, положення пункту 1 Постанови в частині залучення до роботи Комісії представників від Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, Верховного Суду України, Служби безпеки України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Центральної виборчої комісії без згоди цих органів не відповідає частині другій статті 6, частині другій статті 19 Конституції України.

Інші положення Постанови не суперечать Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 1 Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» від 7 вересня 2004 року № 1982-IV в частині залучення до роботи Тимчасової спеціальної комісії представників від Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, Верховного Суду України, Служби безпеки України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Центральної виборчої комісії без згоди цих органів.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

У Х В А Л А **КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення частини третьої статті 37¹ Закону України
«Про Державний бюджет України на 2003 рік»**

м. Київ
14 жовтня 2004 року
№ 11-уп/2004

Справа № 1–24/2004

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

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

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; залучених до участі в розгляді справи Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; представника Кабінету Міністрів України Супруна Василя Федоровича – Першого заступника Міністра юстиції України у зв'язках з Верховною Радою України; представника Міністерства фінансів України Костицького Василя Васильовича – заступника Міністра фінансів України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 37¹ Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» в редакції Закону України від 22 травня 2003 року № 849–IV (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 10–11, ст. 86; № 33–34, ст. 267).

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

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 75 Закону України «Про Кон-

ституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності положення частини третьої статті 37¹ Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік».

Заслухавши суддю-доповідача Савенка М.Д., пояснення Носова В.В., Селіванова А.О., Супруна В.Ф., Костицького В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Президент України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням вирішити питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 37¹ Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» в редакції Закону України від 22 травня 2003 року № 849-IV (далі – Закон).

У конституційному поданні зазначається, що згідно з частиною третьою статті 37¹ Закону Кабінет Міністрів України зобов'язано після викупу нерухомого майна Акціонерного комерційного агропромислового банку «Україна» (далі – банк «Україна») передати в розпорядження Верховної Ради України приміщення цього банку за адресою: м. Київ, вул. Велика Житомирська, буд. 11. Тобто Законом одночасно з вирішенням питання про спрямування видатків Державного бюджету України на викуп майна банку «Україна» вирішено й питання про подальшу долю окремої індивідуально визначеної будівлі, яка є складовою майнового комплексу і після викупу перейшла у державну власність.

Президент України вважає, що «парламент перебрав на себе повноваження щодо управління об'єктом права державної власності, яке відповідно до пункту 5 статті 116 Конституції України належить до компетенції Кабінету Міністрів України», та порушив ряд норм Основного Закону України, а саме: статей 6, 8, 75, 85, пункту 7 частини першої статті 92, статті 113 Конституції України.

2. Голова Верховної Ради України у письмовому поясненні до Конституційного Суду України зазначає, що Верховна Рада України, приймаючи статтю 37¹ Закону про надання їй у розпорядження Кабінетом Міністрів України після придбання за кошти Державного бюджету України приміщення банку «Україна», діяла в межах, визначених пунктом 7 частини першої статті 92 Основного Закону України. Верховна Рада України фактично закріпила механізм набуття права державної власності на це майно і встановила, що його цільовим призначенням має бути забезпечення діяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Прем'єр-міністр України вважає, що управління майном (об'єктами державної власності) означає здійснення уповноваженими органами виконавчої влади функцій, пов'язаних із розпорядженням державним майном, у тому числі на власний розсуд, але в порядку та межах, визначених Конституцією і законами України. Не можна розуміти повноваження Верховної Ради України приймати законодавчі акти, в яких визначається правовий режим власності, як право Верховної Ради України розпоряджатися майном, здійснення управління яким покладено на Кабінет Міністрів України. Тому положення частини третьої статті 37¹ Закону про передачу Кабінетом Міністрів України в розпорядження Верховної Ради України частки викупленого майна (приміщення банку «Україна») не відповідає Конституції України.

У листі до Конституційного Суду України Міністерство юстиції України повідомляє, що Конституція України не містить положень щодо повноважень Верховної Ради України управляти об'єктами державної власності. Положення частини третьої статті 37¹ Закону про передачу в розпорядження Верховної Ради України приміщення банку «Україна» не узгоджується з положеннями Конституції України.

Представники суб'єкта права на конституційне подання та Кабінету Міністрів України у своїх виступах на пленарному засіданні Конституційного Суду України підтрима-

ли позиції, викладені в конституційному поданні і в листі до Конституційного Суду України.

На пленарному засіданні Конституційного Суду України представник Верховної Ради України заявив клопотання про припинення провадження у справі у зв'язку з тим, що правовий акт, який оспорується, втратив чинність.

Представник Міністерства фінансів України на пленарному засіданні Конституційного Суду України підкреслив, що відповідно до положень Бюджетного кодексу України бюджетний процес не закінчується роком, на який прийнято Державний бюджет України, а діє до затвердження звіту про його виконання, тому оспорюваний правовий акт є чинним. На його думку, положення частини третьої статті 37¹ Закону про передачу Кабінетом Міністрів України в розпорядження Верховної Ради України частки викупленого майна банку «Україна» не відповідає Конституції України.

3. Конституційний Суд України, розглядаючи справу, виходить з такого.

Згідно з пунктом 5 статті 116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено функцію управління об'єктами державної власності. Водночас Основним Законом України визначено, що Кабінет Міністрів України має виконувати цю функцію відповідно до закону.

За змістом цього конституційного положення і в контексті статті 19 Конституції України управління об'єктами державної власності має здійснюватися Кабінетом Міністрів України в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом. Тобто законом має бути встановлено обсяг повноважень Кабінету Міністрів України щодо управління об'єктами державної власності.

Вирішення питання щодо конституційності положення частини третьої статті 37¹ Закону, яким доручено Кабінету Міністрів України передати в розпорядження Верховної Ради України приміщення банку «Україна», пов'язане з обсягом компетенції Кабінету Міністрів України щодо управління об'єктами державної власності, зокрема розпорядження ними. Повноваження Кабінету Міністрів України відповідно до статті 120 Конституції України визначаються Конституцією і законами України. Закону, який би унормував межі та зміст повноважень Кабінету Міністрів України щодо управління об'єктами державної власності, не прийнято.

За таких обставин Конституційний Суд України має припинити конституційне провадження у справі.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45, статтею 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

у х в а л и в :

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 37¹ Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік».

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

У Х В А Л А
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**про припинення конституційного провадження
у справі за конституційним поданням
49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про Державний бюджет України на 2003 рік»**

м. Київ
11 листопада 2004 року
№ 12-уп/2004

Справа № 1-26/2004

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

Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Пшеничного Валерія Григоровича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Станік Сюзанни Романівни,
Тихого Володимира Павловича,
Ткачука Павла Миколайовича – суддя-доповідач,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шапавала Володимира Миколайовича,

за участю представника суб'єкта права на конституційне подання Ключковського Юрія Богдановича – народного депутата України, заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; залучених до участі у розгляді справи: Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України; представників Кабінету Міністрів України Костицького Василя Васильовича – заступника Міністра фінансів України, Ушакової Раїси Антонівни – начальника Управління фінансів органів державної влади та місцевого самоврядування Міністерства фінансів України, Товстенка Олександра Павловича – директора Департаменту з питань державного регулювання заробітної плати та умов праці Міністерства праці та соціальної політики України, Юхименко Лілії Віталіївни – начальника Управління бюджетного законодавства та фінансових послуг Міністерства юстиції України; представників Федерації професійних спілок України Коваленко Валентини Миколаївни – керівника Управління з питань правового захисту членів про-

фесійних спілок України, Кондратюка Сергія Михайловича – керівника Управління з питань захисту економічних інтересів членів профспілок та розвитку вітчизняного виробництва,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України »Про Державний бюджет України на 2003 рік» від 25 листопада 2003 року № 1328-IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 14, ст. 204).

Заслухавши суддю-доповідача Ткачука П.М., пояснення Ключковського Ю.Б., Селіванова А.О., Носова В.В., Костицького В.В., Товстенка О.П., Ушакової Р.А., Юхименко Л.В., Коваленко В.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 49 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати неконституційним Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» (далі – Закон).

У конституційному поданні зазначається, що Законом України «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 рік» від 26 грудня 2002 року зі змінами від 22 травня 2003 року мінімальна заробітна плата з 1 грудня 2003 року була встановлена в розмірі 237 гривень на місяць. 25 листопада 2003 року Верховна Рада України прийняла Закон, яким з 1 грудня 2003 року встановила мінімальну заробітну плату в розмірі 205 гривень на місяць.

Народні депутати України вважають, що відбулося зменшення розміру мінімальної заробітної плати з 237 до 205 гривень на місяць, і це, на їхню думку, призвело до звуження «обсягу конституційного права людини і громадянина на заробітну плату», що суперечить вимогам частини третьої статті 22 Конституції України.

2. Президент України у листі до Конституційного Суду України вказує на необґрунтованість твердження народних депутатів України щодо неконституційності Закону. Він вважає, що встановлення нового розміру мінімальної заробітної плати відповідно до рівня розвитку, ефективності, конкурентоспроможності економіки України не є звуженням обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина. Регулювання оплати праці згідно зі статтею 8 Закону України «Про оплату праці» держава здійснює не лише шляхом встановлення розміру мінімальної заробітної плати, а й шляхом оподаткування доходів працівників.

Прем'єр-міністр України у своєму поясненні звертає увагу на те, що частиною четвертою статті 43 Основного Закону України встановлено право кожного на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. З 1 грудня 2003 року, зазначає він, Законом змінено розмір мінімальної заробітної плати, тобто розмір, нижче за який у відповідному бюджетному періоді не може оплачуватися місячна, погодинна норма праці.

Міністерство праці та соціальної політики України також вважає, що Верховна Рада України, прийнявши Закон, не порушила частини третьої статті 22 Конституції України щодо звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці стверджує, що не можна казати про неконституційність Закону, оскільки на момент його прийняття норма Закону України «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 рік» ще не була введена в дію.

У листі Федерації професійних спілок України підкреслюється, що Закон позбавив громадян права на підвищення їх життєвого рівня і не сприяє забезпеченню права громадян на достатній життєвий рівень, передбаченого статтею 48 Конституції України.

Висновки фахівців Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Львівського національного університету імені Івана Франка, Чернівецького на-

ціонального університету імені Юрія Федьковича, Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України зводяться до того, що право на мінімальну заробітну плату є конституційним і має свій обсяг, визначений через певну величину. Положення чинного законодавства, на їхню думку, надають можливість тільки підвищувати мінімальну заробітну плату, зменшення її розміру слід вважати звуженням обсягу встановленого статтею 43 Конституції України права на заробітну плату.

3. На пленарному засіданні Конституційного Суду України представники суб'єкта права на конституційне подання, Президента України, Кабінету Міністрів України та Федерації професійних спілок України підтримали позиції відповідних органів та організацій.

4. Під час розгляду справи у Конституційному Суді України 17 червня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік», яким внесла зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік». Згідно з внесеними змінами з 1 вересня 2004 року в Україні встановлюється мінімальна заробітна плата у розмірі 237 гривень на місяць, а також з цієї ж дати відновлюються міжпосадові (міжкваліфікаційні) співвідношення в оплаті праці працівників бюджетної сфери виходячи з зазначеного розміру мінімальної заробітної плати.

Таким чином, питання, яке було предметом конституційного подання, законодавчо врегульовано. Враховуючи це, Конституційний Суд України вважає необхідним припинити конституційне провадження у справі.

На підставі викладеного, керуючись статтями 147, 150 Конституції України, пунктом 3 статті 45, статтею 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 51 Регламенту Конституційного Суду України, Конституційний Суд України

у х в а л и в :

1. Припинити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік».

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ОГЛЯД УХВАЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1 квітня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 43 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 розділу I, пункту 2 розділу II Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування підакцизних та деяких інших товарів» від 24 грудня 2002 року № 347-IV (суддя-доповідач Євграфов П.Б.).

Відповідно до положення пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) розглядається Конституційним Судом України, зокрема, за зверненнями не менш як сорока п'яти народних депутатів України.

У процесі дослідження матеріалів справи Конституційний Суд України з'ясував, що народні депутати України К. (реєстраційне посвідчення № 108, підписи за № 13, № 39) і А. (реєстраційне посвідчення № 54, підписи за № 15, № 30) підписалися під конституційним поданням двічі.

Таким чином, до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання не 45, а 43 народних депутатів України, що суперечить вимогам пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України, статті 40 Закону України «Про Конституційний Суд України». Враховуючи наведені обставини, Конституційний Суд України вважає, що за відсутності суб'єкта права на конституційне подання – не менш як сорока п'яти народних депутатів України – є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у цій справі.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 13, 40, 45, 50 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 43 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 розділу I, пункту 2 розділу II Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування підакцизних та деяких інших товарів» від 24 грудня 2002 року № 347-IV на підставі пункту 1 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – відсутність встановленого Конституцією України, цим Законом права на конституційне подання.



1 квітня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім заводів залізобетонних шпал» про офіційне тлумачення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини першої статті 106, частини першої статті 111¹³ Господарського процесуального кодексу України (суддя-доповідач Костицький М.В.).

Товариство з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ) «Торговий дім заводів залізобетонних шпал» звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини першої статті 106, частини першої статті 111¹³ Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України).

Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених норм суб'єкт права на конституційне звернення аргументує неоднозначністю їх застосування господарськими судами України, що призвело до порушення конституційних прав ТОВ «Торговий дім заводів залізобетонних шпал».

З матеріалів справи вбачається, що господарський суд Полтавської області, розглянувши 5 грудня 2002 року матеріали справи № 10/317 за заявою ТОВ «Торговий дім заводів залізобетонних шпал» про визнання банкрутом ВАТ «Кременчуцький завод залізобетонних шпал», ухвалив відкрити процедуру його санації.

Харківський апеляційний господарський суд, розглянувши 8 січня 2003 року апеляційну скаргу ВАТ «Кременчуцький завод залізобетонних шпал» на ухвалу господарського суду Полтавської області та керуючись статтями 53, 93, 98 ГПК України, ухвалив прийняти її до провадження.

Вищий господарський суд України розглянув 24 лютого 2003 року касаційну скаргу ТОВ «Торговий дім заводів залізобетонних шпал» на ухвалу Харківського апеляційного господарського суду і відмовив у її прийнятті, зазначивши, що норми статей 93, 98 ГПК України та Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» не передбачають права сторін на оскарження ухвал про прийняття апеляційної скарги до провадження, а приписами статті 53 ГПК України встановлено лише оскарження ухвал про відмову у відновленні пропущеного процесуального строку.

Колегія суддів Верховного Суду України, розглянувши 10 квітня 2003 року касаційну скаргу ТОВ «Торговий дім заводів залізобетонних шпал», у якій порушувалися питання про скасування ухвали Вищого господарського суду України від 24 лютого 2003 року, ухвали Харківського апеляційного господарського суду від 8 січня 2003 року та припинення провадження у справі, не визнала скаргу такою, що відповідає вимогам статей 111¹⁵, 111¹⁶ ГПК України, і ухвалила у порушенні провадження з перегляду в касаційному порядку ухвали Вищого господарського суду України відмовити.

Суб'єкт права на конституційне звернення на підставі розгляду його справи судами України порушує перед Конституційним Судом України такі питання:

1) чи треба розуміти положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України так, що апеляційне та касаційне оскарження рішень суду неможливе лише у випадках, коли про заборону такого оскарження прямо зазначено в законі;

2) чи поширюється дія положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України на правовідносини з приводу оскарження в апеляційному та касаційному порядку ухвал господарського суду;

3) як узгоджуються положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України про забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом, з положеннями частини першої статті 106 ГПК України, якими визначено, що ухвали місцевого господарського суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у випадках, передбачених цим Кодексом та Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», і положеннями частини першої статті 111¹³ ГПК України, якими встановлено, що ухвали місцевого або апеляційного господарського суду можуть бути оскаржені у касаційному порядку у випадках, передбачених цим Кодексом та Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України 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.

У матеріалах конституційного звернення, як і в матеріалах, надісланих суб'єктом права на конституційне звернення на запит судді-доповідача та долучених до справи, не наведено фактів неоднозначного застосування судами України зазначених положень Конституції України, ГПК України.

Відповідно до статті 98 ГПК України Харківський апеляційний господарський суд виніс ухвалу про прийняття апеляційної скарги до провадження, а Вищий господарський суд України і колегія суддів Верховного Суду України однаково застосували норми ГПК України щодо можливості оскарження таких ухвал.

Фактично у конституційному зверненні йдеться, по-перше, про перевірку прийнятих господарськими судами України ухвал, що не належить до повноважень Конституційного Суду України, по-друге, про відповідність Конституції України (конституційність) окремих положень ГПК України, але суб'єктами права на конституційне подання щодо конституційності законів є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Таким чином, конституційне звернення не відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України».

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 14, 42, 45, 50, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім заводів залізобетонних шпал» про офіційне тлумачення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини першої статті 106, частини першої статті 111¹³ Господарського процесуального кодексу України на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» та непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.



1 квітня 2004 року Конституційний Суд України розглянув питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 9 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», пунктів 1, 3, 4, 5, 9 Постанови Верховної Ради України «Про порядок висвітлення роботи четвертої сесії Верховної Ради України четвертого скликання» (суддя-доповідач Костицький М.В.).

Суб'єкт права на конституційне подання – 53 народних депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 9 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97–ВР (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 49, ст. 299; 1998 р., № 45, ст. 271; 2002 р., № 48, ст. 361) (далі – Закон), пунктів 1, 3, 4, 5, 9 Постанови Верховної Ради України «Про порядок висвітлення роботи четвертої сесії Верховної Ради України четвертого скликання» від 3 липня 2003 року № 1022–IV (Голос України, 2003 р., 24 липня) (далі – Постанова).

Народні депутати України вважають, що положення Закону і Постанови «суперечать статтям 15, 17, 19, 23, 34, 92 Конституції України, нижці зазначених у конституційному поданні законів України», підкреслюючи при цьому, що «розгляд справи щодо конституційності зазначених положень правових актів Верховної Ради України викликано необхідністю у забезпеченні виконання основоположних принципів Конституції України з організації діяльності органів державної влади, утвердження її відкритості та прозорості, додержання прав громадян на інформацію, розвитку демократії в Україні, а також розв'язання важливих для суспільства та держави проблем виключно у правовий спосіб».

Вирішуючи це питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

Стаття 9 Закону встановлює, що порядок і форми обов'язкового висвітлення діяльності Верховної Ради України аудіовізуальними засобами масової інформації (виконання державного замовлення) визначаються окремою Постановою Верховної Ради України на кожну поточну сесію Верховної Ради України. Пункти 1, 3, 4 Постанови встановлюють відповідно завдання Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення, Державному комітету телебачення і радіомовлення України, Національній телекомпанії України, Національній радіокомпанії України щодо порядку висвітлення роботи четвертої сесії Верховної Ради України четвертого скликання. Пункт 5 Постанови передбачає особисту відповідальність керівників зазначених вище органів за невиконання її пунктів 1, 3, 4, а пункт 9 – заслуховування звітів керівників цих органів про хід виконання Постанови.

За змістом статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного подання є наявність спору стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, якщо один із суб'єктів права на конституційне подання, визначених у статті 40 цього Закону, вважає, що правові акти, зазначені в пункті 1 статті 13 цього Закону і якими встановлено повноваження названих органів, не відповідають Конституції України. Але при цьому, відповідно до пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України», у конституційному поданні має бути правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень).

У конституційному поданні зазначається, що «положення Постанови суперечать низці приписів Конституції України» і ці конституційні приписи дослівно переписані. Але при цьому відсутні аргументи наявності суперечності положень Постанови приписам, наприклад, статті 34 Конституції України, якими встановлюється, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (частина перша), що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (частина друга), оскільки ці приписи стосуються прав людини і громадянина, а не повноважень конституційних органів державної влади. Не наведено також аргументів наявності суперечності положень Постанови приписам статті 15 Конституції України, а саме першій її частині, якою проголошується, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, оскільки саме діяльність Верховної Ради України найбільше і найповніше демонструє політичну та ідеологічну багатоманітність в Україні. Не обґрунтовано і не підкреслено, якому із шести приписів статті 17 Конституції України суперечать положення Закону і Постанови.

Суб'єкт права на конституційне подання порушує також питання про відсутність у Законі норм про порядок висвітлення діяльності Верховної Ради України та про невідповідність положень Постанови законам України «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про поставки продукції для державних потреб». Проте перше з порушених питань може бути ініційоване самим суб'єктом права на конституційне подання, оскільки згідно з частиною першою статті 93 Конституції України народним депутатам України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, а друге – законність актів органів державної влади – відповідно до статті 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Таким чином, конституційне звернення не відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», що згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження.

Крім того, зазначена Постанова обмежена в часі періодом тривалості четвертої сесії Верховної Ради України четвертого скликання, яка завершилася 16 січня 2004 року. Отже, її дія на цьому вичерпана.

За змістом статей 150, 152 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності лише чинних актів органів, визначених у пункті 1 частини першої статті 150 Основного Закону України.

Оскільки в конституційному поданні порушено питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України, дія якої вичерпана, його розгляд не підвідомчий Конституційному Суду України, що згідно з пунктом 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» також є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження.

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 14, 39, 40, 45, 50, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України ухвалив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 9 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», пунктів 1, 3, 4, 5, 9 Постанови Верховної Ради України «Про порядок висвітлення роботи четвертої сесії Верховної Ради України четвертого скликання» на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність цього подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України» та непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

КОНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ

В. Шаповал,
доктор юридичних наук, професор

(Продовження)

Крім виборів, до основних форм безпосередньої демократії віднесений референдум. Обидві ці форми ґрунтуються на реалізації індивідами права голосу, причому умови набуття цього права щодо участі в усіх виборах і у референдумі, як правило, є однаковими. У тих країнах, де умови набуття права голосу на різних виборах є відмінними, право голосу на референдумі набувається на тих самих умовах, що й активне виборче право на виборах до однопалатного парламенту або до нижньої палати двопалатного. Як і право голосу на виборах, право голосу на референдумі є загальним, рівним і таким, що здійснюється шляхом таємного голосування. Проте, на відміну від виборів, які слугують формуванню представницьких органів влади і заміщенню деяких посад, референдум є способом (засобом) ухвалення владних рішень. Відповідно ухвалені рішення звичайно не потребують затвердження державними органами, включаючи представницькі. Навпаки, способом референдуму нерідко затверджуються рішення, ухвалені такими органами.

На відміну від виборів, які мають за своєю суттю універсальний характер, референдум передбачений не в усіх країнах. Сфера його застосування в конкретних країнах є різною, а масштаби відповідної практики залежать від політичної традиції, що іноді змінюється. Наприклад, у Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах та ряді інших країн інституту референдуму взагалі не існує, а в Канаді, США і ФРН він уможливлений лише на рівні суб'єктів федерації та (або) на місцевому рівні. Тільки в поодиноких країнах передбачені всі або майже всі різновиди референдуму (США, Швейцарія, Ліхтенштейн). Суттєвим є й те, що, зокрема, у Франції проведення референдуму в окремі періоди політичної історії набувало значення досить ординарної події, а в інші – фактично виключалось. Як зазначалось, роль референдуму в суспільно-політичному житті конкретних країн пов'язана з прийнятою формою державного правління, а також з характером політичного режиму.

Референдум є сучасною формою безпосередньої демократії, хоча має історичних попередників. У Стародавньому Римі в період республіки існувала практика плебісцитів (лат. *plebiscitum* – рішення плебей), які ухвалювалися різними зборами (коміціями) членів одного із станів вільного населення. Плебісцитні рішення відображали сукупну позицію таких зборів. Спочатку вони були обов'язковими тільки для плебей, але згодом, коли останні були включені до складу «римського народу», їх дію поширили на інший стан – патриціїв. У наші дні термін «плебісцит» або вважається синонімом терміна «референдум», або слугує для позначення одного з різновидів референдуму.

Сам термін «референдум», незважаючи на його латинське коріння, пов'язаний з досвідом державного владарювання за феодалних часів у Швейцарії, коли ця країна існувала як союз кантонів (фактично незалежних держав). Одним з органів такого союзу було зібрання послів від кантонів. У багатьох кантонах це фактично були послы від громад, що їх складали. У разі коли на зібранні розглядалися питання, щодо вирішення яких послы не мали повноважень, рішення ухвалювалися *ad referendum* (лат. – до подальшого розгляду), тобто з умовою їх передачі до кантонів. У кантонах відповідні рішення затверджувалися на основі волевиявлення на їх підтримку більшості громад. На наступному зібранні послів з'ясовували загальну ситуацію стосовно підтримки громадами рішення, ухваленого *ad referendum*, і воно могло бути визнане затвердженим. У XIX столітті волевиявлення громад у різних кантонах було замінене волевиявленням індивідів, що засвідчило еволюцію у бік запровадження реального референдуму. Прикметно, що сучасна практика референдуму в цій країні, зокрема про внесення змін до основного закону, передбачає «голосування народу і кантонів» (стаття 140 Конституції Швейцарії). Це означає, що для ухвалення на референдумі рішення потрібна як більшість тих, хто голосував, так і, з урахуванням результатів голосування індивідів, більшість кантонів.

Практику подібних до референдуму форм безпосередньої демократії започаткували за нових історичних часів, що було зумовлено формуванням і поступовим укоріненням ідеї народного суверенітету. Ще за часів англійської революції XVII століття згадуваний вище народний договір пропонувалося після розгляду в парламенті передати на затвердження «народу». І хоча про порядок такого затвердження не йшлося, можна припустити його встановлення в контексті ідеї народного суверенітету. В деяких північно-американських колоніях певний час існувала практика, за якою попередньо ухвалені представницькими органами влади закони затверджували на зібраннях громадян за місцями проживання. Однак ще до проголошення незалежності законотворення набуло тут характеру прерогативи представницьких (законодавчих) органів. У період існування північноамериканської конфедерації у двох штатах (Масачусетс і Нью-Гемпшир) саме шляхом голосування громадян, зібраних за місцями проживання, були затверджені конституції. Уже на початку 20-х років XIX століття у такий самий спосіб затверджено основні закони ще у двох штатах (Міссісіпі та Міссурі), а в одному (Нью-Йорк) – зміни до конституції.

Вплив ідей Ж.Ж. Руссо засвідчив порядок прийняття конституцій Франції 1793 і 1795 років, що були попередньо схвалені законодавчим органом і затверджені так званими первинними зборами виборців, тобто шляхом голосування виборців фактично за місцями проживання. Головним призначенням первинних зборів були, як зазначалось, вибори до законодавчого органу. Більше того, в Конституції Франції 1793 року, відомій в історії як яacobінська конституція, передбачалась можливість відхилення законів та ініціювання змін до самої конституції за рішеннями, схваленими визначеним числом первинних зборів. Шляхом голосування виборців за місцями проживання була прийнята Конституція Франції 1799 року. Прийняття або затвердження конституції шляхом відповідного голосування являє собою реалізацію ідеї, за якою конституція є своєрідною правовою формою суспільного договору, що ґрунтується на «загальній волі» (волевиявленні народу).

На початку XIX століття у Франції були проведені голосування виборців у кожній комуні (за місцями їх проживання), тоді ж визначені як плебісцит, стосовно статусів Н. Бонапарта (у 1802 році – довічного консула, 1804 року – імператора). Як і раніше, такі голосування відбувалися у формі позначки (підпису) у списку виборців, тобто відкрито. Згодом, за часів так званої другої імперії, терміном «плебісцит» позначили таємні за формою голосування, що відбулися у 1852 і 1870 роках. Перше з них мало за наслідок зміну форми державного правління (з республіканської на монархічну), друге було присвячене затвердженню конституції. Характерно, що обидві конституції, прийняті за часів другої імперії, передбачали право глави держави на власний розсуд ініціювати проведення плебісциту, умови і наслідки якого не були передбачені.

Зазначений досвід голосувань у комунах був запозичений при прийнятті конституції 1802 року у Швейцарії, яка тоді перебувала під політичним контролем Франції. Надалі в кантоні Сент-Гален у 1831 році, а згодом ще у кількох інших кантонах запровадили процедуру так званого народного вето, котра уможливлювала скасування закону, який ще не набув чинності, і була певною мірою схожою на реальний референдум. Подібна до народного вето сучасна процедура, що є різновидом референдуму, уможливорює скасування вже оприлюдненого або прийнятого парламентом, але ще не опублікованого офіційно закону шляхом голосування громадян, які мають право голосу, проведеного за ініціативою визначеної кількості останніх. У другій половині XIX століття практику народного вето на федеральному рівні і на рівні майже усіх кантонів фактично замінили призначуваням за ініціативою громадян (народною ініціативою) реальним референдумом з питань прийняття конституції і законів та внесення змін до таких актів. Починаючи з 40-х років цього ж століття практично в усіх штатах США реальний референдум пов'язали із затвердженням конституції і змін до неї, а також з прийняттям певних законів.

На відміну від Франції, у США і Швейцарії інститут референдуму еволюціонував з форм безпосередньої демократії, які існували попередньо. Проте і тут його підґрунтям були запропоновані Ж.Ж. Руссо концепції суспільного договору та народного суверенітету, а також пов'язані з цими концепціями або похідні від них ідеї. При цьому саме в Швейцарії і США в конституціях і законодавстві вперше набув вжитку термін «референдум», який сьогодні віднесений до інструментарію практики і (або) теорії конституціоналізму в усіх країнах. Наприкінці XIX – на початку XX століття в Австралії референдумом були затверджені конституції штатів і федеральна конституція.

Поширення інституту референдуму почалось у період між світовими війнами, що було пов'язано з певною переоцінкою явища парламентаризму у зв'язку із соціально зумовленими змінами в організації державного владарювання в найбільш розвинутих країнах. Важливим чинником, що сприяв такому поширенню, була демократизація виборів, передусім скасування або коригування деяких цензів щодо права голосу. Після Другої світової війни і завершення процесів деколонізації конституційний інститут референдуму набув майже універсальності. Розширилося і коло питань, які можуть бути предметом референдуму. Зокрема, в ряді країн до нього віднесли питання зовнішньо-політичного характеру: вступ до міждержавних союзів і вихід з них, передача частини повноважень державних органів міждержавним об'єднанням, ратифікація деяких міжнародних договорів тощо.

Проте, за загальним правилом, конституційна регламентація референдуму є обмеженою і у більшості випадків зведена до загальних приписів, згідно з якими на референдум можуть бути винесені певні питання, а також до встановлення суб'єкта або суб'єктів, уповноважених призначати чи ініціювати призначення референдуму. Нерідко в конституції для позначення референдуму використовується як альтернативний або як додатковий термін «народне (всенародне) голосування», який не дозволяє відокремити референдум від іншої основної форми безпосередньої демократії – прямих виборів (Австрія, Азербайджан, Білорусь, Болгарія, Естонія, Латвія, Угорщина, Швеція тощо). В Австрії, Гватемалі, Еквадорі, Колумбії та ФРН терміном «народне опитування» (ісп. *consulta popular*, нім. *volksbefragung*) фактично названий один з різновидів референдуму – консультативний. У Венесуелі, Італії та Угорщині вживається термін «народний референдум», що підтверджує концептуальний зв'язок між ідеєю народного суверенітету і референдумом.

Організація і порядок проведення референдуму, як і виборів, передусім віднесені до сфери законодавчого регулювання, чим акцентується на їх суспільній значущості. Прикладом є положення пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України. Важливо й те, що організація і порядок проведення референдуму та прямих (іноді й непрямих) виборів значною мірою подібні. Однак вибори звичайно проводять циклічно і у зв'язку із закінченням строку повноважень обраного державного органу чи посадової особи, а проведення референдуму пов'язане лише з відповідними процесуаль-

ними (процедурними) строками. Іноді застерігається неприпустимість проведення референдуму з одного і того ж питання до закінчення визначеного строку. Наприклад, згідно з конституціями Албанії і Словаччини такий строк дорівнює трьом рокам.

В Україні інститут референдуму встановлено ще за радянських часів: статтею 5 Конституції (Основного Закону) Української РСР 1978 року було визначено, що найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум). Аналогічні положення були включені до всіх інших так званих конституцій розвинутого соціалізму, прийнятих у 1977–1978 роках. Разом з тим існувало неоднозначне ставлення до референдуму, що офіційно не оголошувалося. При цьому ключову роль відігравало припущення, що референдум може сприйматися як своєрідна альтернатива радам, функціонування яких за теорією радянської влади ототожнювалося з народовладдям. Конкретизація конституційного положення стосовно референдуму була здійснена Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятим уже після ухвалення Декларації про державний суверенітет України і чинним сьогодні. З іншого боку, названий закон прийнято за п'ять років до набуття чинності Конституцією України, а з цього об'єктивно виникають питання стосовно конституційності різних його положень.

Проведення всенародних обговорень, також передбачених, зокрема, згадуваною Конституцією (Основним Законом) Української РСР, вважалося одним із свідчень розвитку демократії. Водночас між референдумом і всенародним обговоренням існують суттєві відмінності. Референдум є одним із способів (засобів) здійснення влади, а саме – шляхом голосування виборчого корпусу чи його визначеної частини. Як зазначалось, його прямим наслідком є ухвалення владних рішень. Всенародне обговорення такого наслідку мати не могло і не може, воно лише формально передувало ухваленню владних рішень державними органами, передусім «найвищим органом державної влади». За суспільно-політичних умов, які існували в так званих соціалістичних країнах, між всенародними обговореннями і ухваленням владних рішень звичайно не існувало реального зв'язку. До того ж не було визначено правових наслідків всенародних обговорень, хоча за загальним смыслом відповідні заходи нібито політично унасліджували ухвалення відповідних владних рішень. Очевидно, що всенародне обговорення слугувало своєрідною імітацією або підміною референдуму, на основі якої намагалися створити уявлення про багатогранність і навіть універсальність «соціалістичної демократії».

Зміст інституту референдуму в різних країнах уможлиблює класифікацію (класифікації) відповідної форми безпосередньої демократії. Іноді така класифікація, по суті, офіційно визнається, що знаходить відображення в конституційних або законодавчих визначеннях референдуму. Зокрема, одним з її критеріїв є коло учасників голосування на референдумі, за яким виділяють загальнонаціональний (загальнодержавний) і місцевий референдуми. На загальнонаціональному референдумі може голосувати весь виборчий корпус, а на місцевому – його частина, яку складають виборці – жителі певної адміністративно-територіальної одиниці. Наведену класифікацію засвідчує, наприклад, назва Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми». Терміни «всеукраїнський референдум» і «місцевий референдум» також вживаються в Конституції України. Стосовно Автономної Республіки Крим у законодавстві використано термін «республіканський (місцевий) референдум», який вказує на природу територіальної автономії як одиниці адміністративно-територіального устрою (поділу).

За умов федеративної держави третім різновидом, класифікованим за критерієм кола учасників голосування на референдумі, є референдум суб'єктів федерації (у суб'єктах федерації). Як зазначалось, у Канаді, США і ФРН відсутній інститут загальнонаціонального референдуму, хоча тут проведення референдуму припускається в межах суб'єктів федерації. Іноді в юридичній літературі референдум суб'єктів федерації також визначають як місцевий. Однак, якщо організація і порядок проведення референдуму в межах адміністративно-територіальних одиниць (включаючи територіальні

автономії) унормовуються національним законом, то регламентація питань референдуму суб'єктів федерації віднесена, як правило, до сфери законотворення, здійснюваного на рівні саме суб'єкта федерації.

Особливістю місцевого референдуму в Україні є певна невизначеність і суперечливість, що існує за змістом його законодавчої регламентації. Так, Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» припускається можливість проведення місцевих референдумів у межах практично всіх складових (одиниць) адміністративно-територіального устрою. Але в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум визначено формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування або формою вирішення територіальною громадою у такий самий спосіб питань місцевого значення (статті 1, 7). Наведені визначення свідчать про можливість проведення місцевих референдумів у межах лише частини складових адміністративно-територіального устрою: відповідно до частини першої статті 140 Конституції України територіальною громадою є жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. При цьому до адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких можуть бути проведені місцеві референдуми, віднесені райони в містах, адже за змістом одного з положень частини першої статті 142 Конституції України їх жителі також становлять територіальні громади.

Про забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів у контексті функціонування територіальних громад села, селища, міста або утворених ними органів місцевого самоврядування йдеться в частині першій статті 143 Конституції України. Водночас в її частині другій серед питань, які вирішують обласні та районні ради, проведення відповідних референдумів не передбачено, хоча у статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до питань, які вирішуються загадуваними радами, віднесено прийняття, за пропозицією територіальних громад, рішення щодо проведення консультативного опитування. Прикметно, що у статті 46 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» застережена можливість проведення дорадчих опитувань (включаючи місцеві) або консультативних референдумів. Важливим є й те, що за змістом частини другої статті 143 Конституції України питання, віднесені до компетенції обласної та районної ради, визначаються не тільки Конституцією, а й законом. Проте на сьогодні прийняття рішення щодо проведення місцевих референдумів у межах областей та районів до компетенції місцевих рад загалом не належить. Виняток становить прийняття рішення щодо проведення консультативного опитування, за яке треба вважати дорадче опитування.

Ще одним критерієм класифікації референдуму є зміст питань, які виносяться на голосування, або предмет референдуму. За предметами насамперед виділяють конституційний та законодавчий референдуми, причому в окремих випадках референдуми відповідно визначаються у нормативно-правових актах. Способом конституційного референдуму приймають або затверджують новий основний закон чи зміни до чинного, законодавчий референдум звичайно слугує прийняттю або скасуванню «звичайних» законів. Конституційний і законодавчий референдуми об'єктивно мають загальнонаціональний характер, хоча за умов федеративної держави вони можуть бути передбачені і на рівні суб'єктів федерації. У США конституційний і законодавчий референдуми уможливлені тільки у суб'єктах – штатах.

Застосування референдуму для прийняття або затвердження основного закону укорінене в теорії установчої влади. Важливу роль у запровадженні подібних до конституційного референдуму (квазіреферендних) форм відіграла сформульована Ж.Ж. Руссо ідея суспільного договору: у XVIII столітті прибічники цієї ідеї виключали можливість прийняття конституції представницьким органом, хоча загалом сприймали здійснення ним законотворчості. Як зазначалось, саме із застосуванням подібних до референдуму форм були прийняті або затверджені тогочасні конституції Франції. У XIX столітті приклади прийняття або затвердження конституції реальним референдумом обмежувались практикою двох країн: Швейцарії – на рівнях федерації та суб'єк-

тів, США – на рівні суб'єктів, що було зумовлено новизною відповідного інституту. Надалі референдум набув характеру досить ординарного способу прийняття або затвердження конституції. В Європі безпосередньо на референдумі прийняті чинні конституції Азербайджану, Албанії, Андорри, Вірменії, Естонії, Ірландії, Литви, Росії, Туреччини, Франції та Швейцарії. У такий самий спосіб прийняті або повністю переглянуті основні закони у більшості пострадянських країн, про що вже йшлося в одній з публікацій циклу («Вісник Конституційного Суду України» – 2003. – № 4. – С. 48). В Іспанії та Польщі референдумом затверджені конституції, які були попередньо схвалені парламентом, а в Румунії – установчими зборами.

У конкретних країнах вибір референдуму як способу, зокрема, прийняття конституції був зумовлений різними суспільно-політичними чинниками, які не завжди відповідали оголошеним. У тих же пострадянських країнах прийняття конституції безпосередньо на референдумі нерідко обґрунтовувалось формуванням нової державності, необхідністю забезпечити результатам конституційної нормотворчості найвищий рівень легітимності тощо. Проте вибір способу конституційної нормотворчості звичайно залежав від розкладу політичних сил, включно у парламенті. Саме парламент у пострадянських країнах, по суті, успадкував повноваження приймати конституцію, яке за радянських часів належало «найвищому органу державної влади». За таких умов іноді виникали питання щодо правомірності прийняття конституції безпосередньо на референдумі. До того ж у деяких випадках таке прийняття набувало ознак так званих силових дій, що вчиняли, по суті, поза діючим правом.

Більш поширеною є практика проведення референдуму щодо внесення змін до основного закону. Як зазначалось, порядок ревізії конституції може відрізнятися від порядку її прийняття або затвердження. Так, у багатьох випадках на референдумі приймаються або затверджуються зміни до основного закону, який був прийнятий в інший, ніж референдум, спосіб. За приклад може слугувати Конституція України, прийнята парламентом. За змістом частини першої її статті 156 законопроект про внесення змін до будь-якого з трьох визначених (I, III і XIII) розділів Конституції України, за умов його прийняття Верховною Радою України, затверджується всеукраїнським референдумом. Відповідне положення Конституції України є єдиним, що прямо передбачає проведення конституційного референдуму. Разом з тим шляхом тлумачення окремих положень частини третьої статті 5 може бути уможливлене прийняття чи затвердження нового основного закону на референдумі, про що вже йшлося. Характерно, що за змістом одного з положень статті 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» предметом всеукраїнського референдуму може бути не тільки внесення змін до чинної Конституції України, а й затвердження нової Конституції України та її окремих положень.

У багатьох країнах референдуму щодо внесення змін до конституції передують їх схвалення парламентом або установчими зборами. В Європі відповідний характер має конституційний референдум в Австрії, Албанії, Андоррі, Ірландії, Іспанії, Італії, Латвії, Молдові, Польщі, Румунії, Словенії, Туреччині, Україні та Франції. У США попередньо схвалені законодавчим органом або так званим конвентом зміни до конституції штату затверджуються референдумом в усіх суб'єктах федерації, за винятком одного штату – Делавер. Як спосіб безпосереднього внесення змін до конституції референдум передбачений лише в деяких країнах, насамперед пострадянських (Вірменія, Таджикистан). В Азербайджані безпосереднім результатом референдуму можуть бути зміни до основного закону, а прийняття доповнень до нього здійснюється парламентом. У Білорусі, Естонії, Колумбії, Литві та в ряді інших країн безпосередньо референдумом вносяться зміни до засадничих розділів або окремих положень конституції. Серед розвинутих країн практика внесення змін до конституції способом референдуму поширена в Швейцарії на рівні як федерації, так і суб'єктів.

Застосування референдуму як способу прийняття або затвердження нового основного закону чи змін до чинного нерідко має характер політико-правової традиції. Водночас у Латинській Америці такий спосіб не набув широкого визнання. Починаючи

з XIX століття переважна більшість конституцій тут була прийнята і ревізована представницьким органом – парламентом або, частіше, установчими зборами. Серед чинних – лише конституції Венесуели і Чилі затверджені референдумом. Традиційним можна вважати прийняття або затвердження конституції шляхом голосування виборчого корпусу для Франції, хоча політичній історії цієї країни відомі й інші способи конституційної нормотворчості.

Найчастіше конституційні референдуми проводилися у США та Швейцарії. У деяких штатах США прийняття нової конституції або повний перегляд чинної навіть потребують проведення двох референдумів. Законодавчий орган виносить питання конституційної реформи на референдум, і в разі його позитивного вирішення формується (обирається) конвент, який уповноважений розробити і попередньо схвалити конституційний проект. Схвалений у такий спосіб проект надалі затверджується ще одним референдумом. Значні особливості притаманні також інституту конституційного референдуму у Швеції: референдум щодо внесення змін до основного закону може бути проведений між першим і другим (остаточним) їх розглядом у парламенті. При цьому остаточний розгляд і затвердження таких змін здійснює новообраний склад парламенту, а відповідний референдум відбувається разом з виборами, на яких цей склад формується. Наведені приклади висвітлюють не тільки особливості інституту референдуму в різних країнах, а й взаємозв'язки, що існують між явищами безпосередньої демократії та демократії представницької.

Проблемним вважається інститут законодавчого референдуму, що насамперед зумовлено «конкурентністю», яку вбачають між результатами проведення такого референдуму і результатами діяльності парламенту як органу законодавчої влади. Можливість проведення законодавчого референдуму об'єктивно ставить під сумнів іманентність законотворчої функції парламенту, особливо якщо такий референдум проводиться за рішенням глави держави – президента, ухваленим на його власний розсуд. Неоднозначно оцінюється ситуація, коли законодавчий референдум проводиться за рішенням, ухваленим самим парламентом. У другій половині XIX століття в окремих штатах США існувала практика, за якої законодавчий орган з політичних міркувань призначав референдум щодо, по суті, підтвердження прийнятого ним закону. Реальною ж метою такого референдуму було відстрочення набрання законом чинності або його скасування. Але надалі правові норми, на яких ґрунтувалася ця практика, були визнані судами такими, що спричиняють неприпустиме в контексті поділу влади делегування законодавчим органом своїх повноважень, і тому неконституційними.

Суттєвим є й те, що законодавчий референдум, що проводиться за рішенням парламенту, виглядає як «відмова» законодавчого органу від здійснення відповідних повноважень. Реалізація законотворчої функції безпосередньо народом унаслідок такої «відмови» може трактуватися як причина перевірки адекватності депутатського корпусу вимогам, які випливають зі змісту принципу народного суверенітету. Саме у зв'язку з цим у статті 105 Конституції Естонії встановлено, що в разі коли законопроект, винесений за рішенням парламенту на референдум, не буде підтриманий визначеною більшістю голосів, призначаються позачергові парламентські вибори.

У Великобританії та в деяких інших англомовних країнах, де сприйнято британську конституційну «модель» організації державного владарювання, ставлення до інституту референдуму, зокрема законодавчого, є неоднозначним з дещо інших причин. Супротивники ідеї референдуму вважають, що вона не узгоджується з принципом верховенства (суверенітету) парламенту, який є однією з основ теорії і практики британського конституціоналізму (див. «Вісник Конституційного Суду України». – 2003. – № 1. – С. 77). Більш помірковані не вбачають невідповідності між цією ідеєю і принципом верховенства парламенту, але розглядають референдум лише як засіб додаткової апробації деяких законопроектів та інших актів, який може бути застосований за рішенням парламенту. На їх думку, результати референдуму юридично не зобов'язують парламент ухвалювати рішення, тобто мають консультативне значення.

Разом з тим у деяких країнах проведення законодавчого референдуму є досить звичайним явищем, що ґрунтується на відповідних положеннях конституції та законів. За часом проведення розрізняють попередній і наступний законодавчі референдуми. На попередньому референдумі голосування відбувається щодо внесеного на розгляд до парламенту законопроекту, але до його прийняття як закону, або щодо прийнятого парламентом закону, який ще не набрав чинності. Предметом наступного референдуму є чинний закон, який за результатами такого референдуму може бути скасований або, як альтернатива, підтверджений. Попередній референдум нерідко характеризують як дозаконодавчий, а наступний – як післязаконодавчий. Такі характеристики пов'язані зі сприйняттям законотворчості як результату діяльності парламенту. Об'єктивно ж дозаконодавчим можна визнати лише попередній референдум, предметом якого є законопроект, що взагалі не розглядався у парламенті, хоча і був внесений на такий розгляд. Існують також законодавчі референдуми, проведення яких не пов'язане з процесом і результатами парламентського законотворення. Такі референдуми сприймаються як позапарламентські, адже відповідне голосування відбувається щодо законопроектів, які не внесені на розгляд до парламенту.

Найменш поширеною є практика проведення попереднього референдуму, коли на голосування виносять законопроект до його прийняття у парламенті як закону, а реально – до розгляду у парламенті. У деяких штатах США законодавчий орган може призначати референдум з метою попереднього ухвалення концепції закону, який він має намір прийняти. Різноманітністю процедур відзначається попередній референдум, предметом якого є прийнятий парламентом, але не підписаний главою держави і не оприлюднений офіційно (тому не набувши чинності), закон. У Європі проведення відповідних референдумів уможливлене конституціями Австрії, Данії, Ірландії, Латвії та Ліхтенштейну. Наступний референдум звичайно відбувається за процедурою народного вето (Албанія, Італія, Ліхтенштейн, США – на рівні суб'єктів федерації, Швейцарія – на рівнях федерації і суб'єктів). Особливості притаманні наступному референдуму в ряді штатів США. Тут прийнятий законодавчим органом закон, присвячений питанням управління місцевими справами, може бути предметом так званого ратифікуючого (такого, що затверджує) референдуму, що проводиться в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць. Порівняно ширшою є практика проведення позапарламентських законодавчих референдумів. Такий референдум передбачений, зокрема, у Франції, а також практично в усіх франкомовних країнах, що розвиваються.

Згідно з положеннями статті 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» предметом всеукраїнського референдуму може бути прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень. Тим самим уможливорюється проведення законодавчого референдуму, причому як попереднього, так і наступного. У свою чергу, за змістом Конституції України проведення законодавчого референдуму можна пов'язувати з її статтями 72–74. У частині другій статті 72 йдеться про всеукраїнський референдум за народною ініціативою. І хоча в ній не визначено предмет (предмети) референдуму, саме у такий спосіб може бути проведений, зокрема, законодавчий референдум, попередній або наступний. Очевидно, що наступний референдум, проведений відповідно до цієї статті, матиме форму, подібну до народного вето. Можливість проведення попереднього законодавчого референдуму «доказом від зворотного», по суті, застережена у статті 74, якою не допускається референдум щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Водночас наведеним положенням встановлені обмеження щодо конкретики предмета законодавчого референдуму. Нарешті, якщо засобом вирішення питань про зміну території України буде визначено закон, то передбачений статтею 73 референдум треба також визнавати законодавчим. Враховуючи, що зазначені питання вирішуються виключно референдумом, такий референдум об'єктивно буде позапарламентським.

Одним з різновидів референдуму, який виділяється за критерієм змісту питань, що виносять на голосування, є загальнонаціональний референдум щодо дострокового припинення повноважень президента або парламенту. Вперше можливість проведен-

ня такого референдуму стосовно президента (за рішенням парламенту) була передбачена Конституцією Німеччини 1919 року, але надалі припинення у відповідний спосіб повноважень президента або парламенту як конституційний інститут не набуло значного поширення. Більше того, навіть у тих країнах, де згадуваний референдум передбачений в основному законі, він залишився поза державною практикою. Причиною є його «радикальність», яка не тільки уможливило протиставлення референдуму іншій основній формі безпосередньої демократії – прямим виборам, – а й може спричинити дестабілізацію політичної системи суспільства, а також негативні наслідки загалом для соціуму. Можливість проведення всеукраїнського референдуму з питання про дострокове припинення повноважень Президента України за рішенням Верховної Ради України, ухваленим «за ініціативою громадян», була передбачена статтею 114⁹ Конституції (Основного Закону) України 1978 року зі змінами і доповненнями.

У наші дні проведення за парламентським рішенням референдуму щодо дострокового припинення повноважень президента, обраного шляхом загальних прямих виборів, конституційно передбачене в Австрії та Ісландії. Як зазначалось, в Австрії відхилення на референдумі пропозиції усунути главу держави означає його переобрання і тягне розпуск нижньої палати парламенту. В Ісландії внаслідок відхилення на референдумі резолюції щодо усунення президента припиняються повноваження парламенту. Прикметно, що чинні основні закони Австрії та Ісландії віднесені до так званих нових конституцій (прийнятих між світовими війнами), найбільш характерним прикладом яких вважається саме згадувана Конституція Німеччини. В усіх названих основних законах проведення відповідного референдуму не пов'язувалось і не пов'язується з вчиненням президентом правопорушення. З іншого боку, згідно зі статтею 95 Конституції Румунії 1991 року референдум відбувається в разі вчинення президентом «тяжких діянь, якими порушується положення конституції» і після завершення парламентської процедури ухвалення рішення про його усунення. Такий референдум має вирішальне значення щодо усунення президента: він фактично затверджує або не затверджує попередньо ухвалене парламентське рішення.

Іншим новим основним законом, чинним і сьогодні, – Конституцією Латвії – застережена «зворотна» за загальним смислом можливість проведення за рішенням президента референдуму щодо розпуску парламенту. При цьому сам президент обирається парламентом, а його рішення, зокрема про проведення референдуму, контрастигуються урядом, який об'єктивно має спиратися на більшість у парламенті. Тому відповідний референдум виглядає як такий, що підтримується, або навіть такий, що реально ініціюється урядом, пов'язаним з більшістю у парламенті. У Туркменістані референдум щодо розпуску парламенту призначається президентом за рішенням, ухваленим «вищим представницьким органом народної влади» (халк маслахати). За Конституцією ж Єгипту референдум щодо розпуску законодавчого органу призначається на розсуд президента.

Особливостями характеризується референдум, який проводиться на реалізацію так званого права народного розпуску (нім. *Abberfungsrecht*). За змістом інституту народного розпуску, вперше запровадженого в кантонах Швейцарії в XIX столітті, визначена кількість громадян, які мають право голосу, може ініціювати проведення референдуму з питання дострокового припинення повноважень законодавчого органу. В разі коли за результатами такого референдуму більшість підтримає відповідну ініціативу, повноваження законодавчого органу припиняються і проводяться вибори його нового складу. В наш час народний розпуск передбачений в основних законах окремих кантонів Швейцарії і деяких земель ФРН, а також Ліхтенштейну. Близьким до народного розпуску є референдум щодо дострокового припинення повноважень законодавчого органу, який може бути проведений на підставі рішень, ухвалених визначеним числом місцевих представницьких органів влади.

Народний розпуск іноді трактують як окрему форму безпосередньої демократії. Однак референдум, який проводиться на реалізацію права народного розпуску, є однією з «версій» референдуму за народною ініціативою. Характерно, що кількість гро-

мадян, які мають підтримати пропозицію провести референдум стосовно дострокового припинення повноважень законодавчого органу і референдуми з інших питань, однакова. За будь-яких умов, референдум на реалізацію права народного розпуску треба визнати унікальним засобом здійснення владарювання. Він не тільки передбачає застосування двох різних форм безпосередньої демократії (народна ініціатива і власне референдум), а й поєднує їх з демократією представницькою.

Проведення референдуму на реалізацію права народного розпуску може спричинити застосування ще однієї форми безпосередньої демократії – прямих виборів. Водночас право народного розпуску значною мірою відрізняється від такої форми безпосередньої демократії, як відкликання членів представницьких органів влади. Народний розпуск, по-перше, стосується усього складу представницького органу влади, а не його окремого члена, і, по-друге, у голосуванні може брати участь весь виборчий корпус, а не тільки виборці, які проживають у межах конкретного виборчого округу. Важливим є і те, що встановлення права народного розпуску не може слугувати свідченням наявності або відсутності у членів законодавчого (представницького) органу імперативних мандатів – адже існують мандати членів представницького органу влади, але немає мандата такого органу в цілому.

Різновидом насамперед загальнонаціонального референдуму, виділеним за критерієм змісту питань, які виносять на голосування, нерідко визнають плебісцит. Термін «плебісцит» по-різному трактується в юридичній теорії і практиці різних країн. Як зазначалось, термін «плебісцит», офіційне використання якого обмежене деякими країнами, звичайно розглядають як синонім терміна «референдум». Проте в основних законах Бразилії та Колумбії ці терміни вживаються разом, що свідчить про відмінність позначених ними явищ. При цьому в Колумбії референдумом конституційно визнано всенародне голосування щодо внесення змін до основного закону. Звідси можна припустити, що тут плебісцит – це голосування з інших питань. Наведене розмежування понять референдуму і плебісциту близьке до одного із сформульованих у літературі, за яким предметами референдуму вважаються прийняття конституції або закону чи внесення до них змін і скасування закону (конституційний та законодавчий референдуми), а предметами плебісциту – інші питання.

Існують й інші трактування терміна «плебісцит» як такого, що позначає певну форму безпосередньої демократії. За змістом статті 76 Конституції Єгипту плебісцитом є всенародне голосування щодо заміщення поста президента, на яке вноситься єдина кандидатура, визначена законодавчим органом. Подібним чином відбувається заміщення поста президента у Сирії, але тут відповідне голосування назване референдумом. Близьким за характером до наведених прикладів є голосування (референдум) щодо продовження строку повноважень президента, яке було проведене, зокрема, в деяких пострадянських країнах. Історичними попередниками усіх цих голосувань треба вважати плебісцити стосовно визнання статусів Н. Бонапарта – спочатку як довічного консула, згодом – імператора. У французькій літературі термін «плебісцит» вживають для позначення референдуму, формальним предметом якого є підтримуваний президентом законопроект, а реальним – політика президента, відображена у змісті такого законопроекту. Деякі автори визнають за плебісцит будь-який референдум, призначений главою держави.

Поняття плебісциту пов'язують також з голосуванням з питань форми державного правління. Уперше таке голосування (плебісцит навіть за назвою) відбулося в 1905 році з питань збереження або припинення унії між Швецією та Норвегією і, в разі її припинення за його результатами, визначення форми правління для Норвегії. В Ісландії внаслідок всенародного голосування 1944 року було не тільки утворено нову державу, а й встановлено форму її правління. Питання форми державного правління були предметами всенародних голосувань в Італії (1946 рік), Греції (1975 рік) і Бразилії (1993 рік). Частина дослідників ототожнює плебісцит з консультативним референдумом, причому така тотожність іноді визнається і в законодавстві (Бразилія).

Поняття плебісциту є складовою теорії і практики не тільки внутрідержавного, а й міжнародного права. У міжнародному праві плебісцит – це голосування індивідів, які мають статус виборців і проживають у межах певної частини відповідно матеріалізованого простору, з метою визначення її державної належності або статусу як новоутвореної держави. Перші плебісцити з такою самою назвою були проведені в 1791–1793 роках з питань приєднання до Франції окремих «територій», на які раніше поширювалося верховенство інших держав. Починаючи з середини XIX століття плебісцит (за наведеним визначенням) нерідко застосовувався з метою мирного врегулювання міжнародних спорів з територіальних питань. Згодом його почали застосовувати у процесі реалізації права націй на самовизначення.

Наведене трактування терміна «плебісцит» генетично пов'язане з ідеєю народного суверенітету: ще у період Великої французької революції народний суверенітет розглядали як підґрунтя територіального верховенства держави. Як і у попередні часи, територію держави вважали за об'єкт особливого речового права, однак суб'єктом цього права визнали не наділеного абсолютною владою монарха, а народ. За такого підходу питання територіальних змін мали вирішуватися на основі волевиявлення населення, якого безпосередньо стосувалися ймовірні зміни. З утвердженням у міжнародному праві принципу недоторканності і цілісності державної території в конституціях знайшов відображення підхід, за яким у ситуаціях, коли відбуваються територіальні зміни, необхідне волевиявлення населення в межах усієї держави. Так, за змістом статті 73 Конституції України питання про зміну території України вирішуються на основі волевиявлення усього народу.

За критерієм змісту питань, які виносять на голосування, класифіковані й інші різновиди референдуму. Разом з тим звичайною є ситуація, коли з аналізу конституційних положень, присвячених загальнонаціональному референдуму, складно або навіть неможливо встановити його конкретні предмети. У багатьох основних законах визначено, що референдум призначається з питань особливої значущості, питань національного інтересу, важливих питань тощо. Відповідні формулювання об'єктивно потребують конкретизації в законі, адже в разі її відсутності право призначати референдум матиме характер, по суті, дискреційного повноваження. Законодавча конкретизація предметів референдуму необхідна і тоді, коли в конституції йдеться про прийняття або скасування законів без визначення об'єктів здійснюваного ним регулювання. Невизначеність предметів референдуму уможливує довільне формулювання конкретних питань, зафіксованих у бюлетені для голосування, – так званої формули референдуму.

В основних законах нерідко встановлені застереження щодо неприпустимості винесення на загальнонаціональний референдум певних питань (іноді законопроектів). Зокрема, в таких європейських країнах, як Албанія, Греція, Данія, Естонія, Португалія, Словаччина, Угорщина та Україна, не можуть бути предметами референдуму питання податків, бюджету та деякі інші, пов'язані з державними фінансами, а в Грузії, Італії, Угорщині та Україні – питання амністії. Включення до конституцій відповідних застережень зумовлене тим, що в теорії і практиці конституціоналізму вирішення названих питань традиційно відносять до прерогативи парламенту. В деяких країнах такі застереження стосуються оголошення стану війни і надзвичайного стану, обмеження прав і свобод індивіда, ратифікації і денонсації міжнародних договорів тощо. Встановлення застережень щодо неприпустимості винесення на референдум цих та інших питань є підтвердженням того, що референдум не вважається універсальним засобом здійснення влади, яка належить народові.

Одним з критеріїв класифікації як загальнонаціонального, так і місцевого референдумів є визначені в конституції або у спеціальному законі підстави їх призначення. За цим критерієм розрізняють обов'язковий і факультативний референдуми, хоча відповідні терміни вживані лише в окремих основних законах (Швейцарія). Обов'язковий референдум безальтернативно проводиться за визначених підстав, наявність яких зобов'язує уповноважений державний орган чи посадову особу призначити референдум. Підставами призначення обов'язкового референдуму є виникнення певних юри-

дичних фактів, з якими пов'язані його предмети. При цьому питання, які, по суті, становлять предмети обов'язкового референдуму, не можуть бути вирішені в інший спосіб, ніж референдумом. Важливим є і те, що за встановлених підстав рішення про проведення референдуму не може бути не ухвалене. Якщо уповноважений орган чи посадова особа призначає обов'язковий референдум за ініціативою іншого суб'єкта конституційного права (у Латвії, Угорщині, Хорватії та Швейцарії – за народною ініціативою), ухвалення такого рішення залежить від цієї ініціативи, яка завжди має характер вимоги. Тому рішення про проведення обов'язкового референдуму можна розглядати як своєрідну констатацію наявності встановлених для цього підстав або наявності таких підстав і згадуваної ініціативи.

Найчастіше до підстав, які фактично передбачають призначення обов'язкового референдуму, віднесене завершення певної стадії процесу внесення змін до основного закону. Звичайно цією стадією є попереднє схвалення змін представницьким органом – парламентом або установчими зборами. За приклад можуть слугувати положення частини другої статті 156 Конституції України, за змістом яких Президент України зобов'язаний призначити всеукраїнський референдум щодо затвердження прийнятого Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до визначених розділів Конституції України. З іншого боку, виглядає винятком обов'язковість референдуму щодо прийняття нової конституції Вірменії. Лише в окремих країнах (насамперед у деяких штатах США) існує практика проведення обов'язкових законодавчих референдумів, предметами яких звичайно визнане прийняття певних, конкретних за об'єктами регулювання законів. Обов'язковий референдум, способом якого, зокрема, затверджують попередньо схвалену зміну до конституції, а також скасовують чи фактично підтверджують чинний закон, іноді характеризують як контрольний.

Конституційно встановлені підстави призначення обов'язкового референдуму, які зумовлюють його предмет, можуть бути пов'язані з виникненням інших, ніж розглянуті, юридичних фактів. Іноді такі факти чітко не визначають, що може надавати повноважень призначати референдум ознак дискреційного. Так, згідно зі статтею 73 Конституції України виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. Такий референдум є обов'язковим, про що, по суті, прямо йдеться у наведеній статті. Разом з тим у Конституції України і законодавстві не встановлено, в яких фактах мають дістати вияв питання про зміну державної території, щоб вважатися предметом референдуму. Тому відповідний референдум треба визнати таким, що може бути призначений Верховною Радою України на власний розсуд.

Факультативний референдум також проводиться за встановлених підстав, але наявність цих підстав не зобов'язує уповноважений державний орган чи посадову особу його призначити. Відсутність такого обов'язку насамперед пов'язана з тим, що існує інший, ніж референдум, спосіб вирішення питань, сформульованих як предмет референдуму. До того ж факультативний референдум проводиться залежно від рішення уповноваженого органу чи посадової особи, якого може і не бути. Ухвалення рішення ґрунтується на власному розсуді уповноваженого на призначення референдуму органу чи посадової особи або, різною мірою, пов'язане з ініціативою чи згодою іншого, ніж відповідний орган чи посадова особа, суб'єкта конституційного права. Якщо така ініціатива за формою або по суті є вимогою, то вона зобов'язує уповноважений орган чи посадову особу ухвалити рішення про призначення референдуму. Тим самим факультативний референдум може набувати якості обов'язковості, але ця якість об'єктивно – поза критерієм, покладеним в основу розглядуваної класифікації. Подібна якість альтернативності чи факультативності притаманна обов'язковому референдуму, який призначається за згадуваною ініціативою (вимогою): його призначення залежить від наявності встановлених підстав і заявленої у зв'язку з цими підставами ініціативи, якої може і не бути.

Найбільшою мірою практику конституціоналізму характеризує проведення факультативних законодавчих референдумів, причому як попередніх і наступних, так і позапарламентських. Нерідко факультативними є референдуми, які відіграють роль мож-

ливої стадії процесу внесення змін до основного закону. У Франції факультативність такого референдуму засвідчується «від зворотного»: альтернативою референдуму щодо конституційних змін, який має проводитися після їх схвалення палатами парламенту, за рішенням президента може бути розгляд і прийняття цих змін парламентом, що скликається як спеціальний конгрес. У тих країнах, де зміни до конституції вносяться безпосередньо референдумом, останній звичайно також має характер факультативного. Проведення факультативного референдуму фактично уможливлене частиною другою статті 72 Конституції України, де йдеться про всеукраїнський референдум за народною ініціативою. За наявності відповідної ініціативи Президент України зобов'язаний ухвалити рішення про проголошення референдуму. Саме ж поняття проголошення референдуму в теорії конституційного права іноді пов'язують з голосуванням, проведення якого ініційоване одним суб'єктом і формально санкціоноване іншим. Проте у більшості конституцій йдеться виключно про призначення референдуму.

Як загальнонаціональний, так і місцевий референдуми можна також класифікувати за певними особливостями порядку їх призначення. В основу відповідних класифікацій покладено відмінності щодо кола суб'єктів, які уповноважені самостійно призначати референдум, а також кіл суб'єктів, уповноважених призначати референдум за ініціативою (згодою) інших суб'єктів, або суб'єктів, наділених такою ініціативою. В юридичній літературі названі критерії звичайно поєднують, що призводить до плутанини і невизначеності. Такі плутанина і невизначеність ускладнюють з'ясування взаємозв'язку між прийнятою в конкретній країні формою державного правління і запровадженням тих чи інших різновидів загальнонаціонального референдуму, класифікованого за наведеними критеріями.

Згадуваний взаємозв'язок відображений за змістом конституційного регулювання, зокрема, в тих країнах, де загальнонаціональний референдум самостійно призначається уповноваженим державним органом (органами). Рішення щодо проведення факультативного референдуму ухвалюється на власний розсуд уповноваженого органу, а ухвалення рішення про призначення обов'язкового референдуму є, по суті, обов'язком відповідного органу. Майже в усіх країнах суб'єктом, який уповноважений самостійно призначати загальнонаціональний референдум, визначено парламент або главу держави – президента. Проте у Парагваї обов'язковий референдум щодо внесення змін до конституції повинен призначати спеціалізований суд, який має назву вищого виборчого суду. В Азербайджані призначення факультативного референдуму щодо внесення змін до конституції може бути здійснене на розсуд як парламенту, так і президента.

Парламент або його нижня палата самостійно і на власний розсуд призначають референдум в Австрії, Болгарії, Естонії, Молдові, Монголії, Суринамі, Фінляндії та в деяких інших країнах. У Словаччині референдум може бути призначений як на розсуд парламенту, так і президентом за народною ініціативою. В Албанії, Литві, Македонії і Словенії парламент призначає факультативний референдум самостійно і на власний розсуд або за ініціативою інших суб'єктів. За будь-яких умов, призначення референдуму на розсуд парламенту є однією з конкретних ознак парламентсько-республіканської форми державного правління в усіх названих країнах. З іншого боку, ознакою змішаної республіканської форми правління в Білорусі, Грузії, Казахстані, Киргизстані і Росії є те, що референдум тут може бути призначений президентом на власний розсуд або за ініціативою інших суб'єктів. У разі конституційного визнання «президентського арбітражу» або ролі президента як «гаранта» у певних сферах суспільного життя призначення референдуму на розсуд президента, до того ж наділеного іншими вагомими повноваженнями, створює передумови для визнання своєрідної зверхності глави держави відносно інших складових державного механізму.

Призначення референдуму на розсуд президента передбачене в Азербайджані, Туркменистані та Узбекистані, які за певними ознаками визнані президентськими республіками. Відповідне повноваження становить важливий елемент статусу президента, котрий у вказаних країнах відіграє домінуючу роль у здійсненні державної влади.

Загалом для президентських республік призначення референдуму главою держави, не є характерним. Більше того, надання будь-якому державному органу повноваження самостійно (насамперед на власний розсуд) призначати референдум вважається за неприпустиме за умов президентської республіки – з огляду на вимогу існування збалансованої системи стримувань і противаг. У багатьох країнах, які в теорії визнають за монократичні республіки, факультативний референдум, по суті, з невизначеного кола питань уповноважений призначати саме президент. Як зазначалося вище, за умов прийняття такої форми державного правління принцип розподілу влад набуває атрибутивного значення.

Державним органом, уповноваженим призначати загальнонаціональний референдум (здебільшого факультативний) за ініціативою чи згодою інших суб'єктів звичайно також визначено парламент або главу держави. В Албанії референдум з певних питань самостійно призначає парламент, а з інших – президент за народною ініціативою. У разі ініціювання проведення референдуму іншим суб'єктом, ніж уповноважений на його призначення орган чи посадова особа, характер рішення щодо призначення референдуму залежить від характеру такої ініціативи. Якщо відповідна ініціатива сформульована як вимога, уповноважений орган чи посадова особа зобов'язаний призначити референдум. У теорії і практиці конституціоналізму вимогою завжди вважається народна ініціатива. Коли ж ініціатива проведення референдуму є пропозицією, яка не має імперативного характеру, ухвалене на її основі рішення може тягнути як призначення, так і непризначення референдуму. Крім згадуваної ініціативи, можлива згода на призначення референдуму з боку іншого органу, ніж уповноважений на таке призначення. Очевидно, що згода має вирішальне значення для проведення референдуму. Необхідність згоди з боку парламенту на призначення референдуму президентом передбачена, зокрема, в конституціях окремих європейських держав (Вірменія, Польща).

Як зазначалося, в Албанії, Литві, Македонії і Словенії парламент або його нижня палата призначають загальнонаціональний референдум не тільки на власний розсуд, а й за ініціативою інших суб'єктів. В Угорщині референдум (консультативний) призначається тільки за рішенням парламенту, але з ініціативи інших суб'єктів. Парламентські форми правління засвідчує і призначення референдуму іншими, ніж парламент, державними органами, але за ініціативою (вимогою) парламенту. Наприклад, у Греції референдум призначає президент відповідно до рішення парламенту, а в Іспанії – король за ініціативою уряду, схваленою нижньою палатою парламенту. В Ірландії президент призначає референдум на основі спеціального рішення, ухваленого кожною з палат парламенту. Визначальним для з'ясування взаємозв'язку між парламентським правлінням і розглядуваними порядками призначення референдуму є визнання у відповідних країнах політичної відповідальності уряду перед парламентом.

Разом з тим за умов парламентського правління вирішальною при ухваленні будь-яких парламентських рішень щодо проведення референдуму виглядає позиція уряду, який спирається на більшість у парламенті. Це певною мірою демонструється прикладом Данії, де законодавчий референдум призначає прем'єр-міністр на вимогу третини складу парламенту. Не заперечує взаємозв'язок між парламентським правлінням і порядком призначення референдуму і те, що в Албанії, Італії та Латвії відповідне рішення ухвалює президент за ініціативою інших, ніж парламент, суб'єктів. По-перше, рішення президента щодо призначення референдуму повинно бути контрасигноване (скріплене) главою уряду і, по-друге, в названих країнах президента обирає або сам парламент, або спеціальна колегія, створена, по суті, на основі парламенту. За відсутності контрасигнування рішення глави держави щодо призначення референдуму не матиме сили, а парламент за сучасними політичними мотивами може достроково припинити повноваження обраного ним або за його участю президента.

Призначення референдуму парламентом або (та) президентом за ініціативою або участю інших суб'єктів передбачене і за умов змішаної республіканської форми державного правління. При цьому лише у згаданих вище пострадянських країнах президент уповноважений призначати референдум на власний розсуд. Більше того, у

Хорватії референдум може бути самостійно призначений парламентом, а у Польщі – його нижньої палатою. Характер повноважень президента щодо призначення референдуму за участю інших суб'єктів у різних країнах різний, що у більшості випадків впливає зі змісту конституційних формулювань. Зокрема, в Румунії президент призначає референдум «після консультацій» з парламентом, у Грузії – «на вимогу» парламенту, в Польщі – «за згодою» верхньої палати парламенту. У Вірменії, Португалії, Франції та Хорватії президент може відхилити пропозиції уряду або (та) парламенту про призначення референдуму. Водночас тільки у Хорватії акт президента щодо призначення референдуму контрастигується главою уряду.

Взаємозв'язок між прийнятою формою державного правління і порядком призначення загальнонаціонального референдуму певною мірою визначає і коло суб'єктів, уповноважених ініціювати його проведення. Так, конкретно ознакою парламентських форм правління в Данії, Словенії та Угорщині є призначення референдуму за ініціативою (вимогою) третини депутатського корпусу, а в Італії – однієї п'ятої від складу будь-якої з палат парламенту. Визнання за частиною складу парламенту права ініціювати проведення референдуму об'єктивно слугує посиленню політичних позицій парламентської опозиції. Якщо референдум уповноважений призначати глава держави, то відповідна ініціатива визнається за парламентом або однією з його палат, а в деяких країнах – і за урядом. Коли референдум призначає парламент, до ініціаторів його проведення іноді віднесено також президента. У Ліхтенштейні проведення референдуму може бути ініційоване визначеною кількістю місцевих (в Італії – регіональних) представницьких органів влади, а в Швейцарії – законодавчих органів суб'єктів федерації. У багатьох країнах, насамперед європейських, передбачена можливість проведення референдуму за ініціативою визначеної кількості індивідів, які мають право голосу, тобто за народною ініціативою. В юридичній теорії референдум, призначений за народною ініціативою, характеризується як петиційний.

Визначним критерієм класифікації як загальнонаціонального, так і місцевого референдумів є характер рішень, ухвалених у відповідний спосіб. За цим критерієм розрізняють імперативний і консультативний референдуми. Імперативний референдум також визначають як резолютивний, а консультативний референдум – як опитування засобом голосування. Рішення, ухвалені безпосередньо імперативним референдумом, визнаються юридично обов'язковими. При цьому рішення, ухвалені обов'язковим (за підставами призначення) імперативним референдумом, переглядається на такому ж референдумі, а результат факультативного референдуму може бути переглянутий парламентом. З іншого боку, результат консультативного референдуму сприймається лише як своєрідна політична порада з боку виборчого корпусу. Однак державний орган, уповноважений приймати (видавати) акт за результатом такого референдуму, має цей результат фактично затвердити. Юридична обов'язковість рішення, ухваленого референдумом, іноді вважається родовою ознакою розглядуваної форми безпосередньої демократії. Прибічники такого підходу взагалі не розглядають опитування шляхом голосування як референдум і трактують його як окрему форму безпосередньої демократії.

Терміни «консультативний референдум» і «народне опитування» нерідко застосовуються в конституціях і законодавстві. Прикладом є стаття 46 Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», яка має назву «Дорадче опитування громадян України (консультативний референдум)». Важливим є й те, що консультативним може бути навіть конституційний референдум. Зокрема, в Австрії та Екваторі шляхом проведення «народного опитування» припускається вирішення певних питань щодо конституційної реформи. В окремих штатах США передбачене періодичне (з інтервалом до двадцяти років) опитування громадян з питання необхідності повного перегляду основного закону. Прикметно, що характер рішень, ухвалених референдумом, іноді залежить від кількості учасників відповідного голосування. Так, у Східному Тиморі, Польщі та Португалії результат референдуму є юридично обов'язковим лише за умов, коли у голосуванні взяли участь більше половини тих, хто має право го-

лосу. Інакше таке голосування асоціюється з дорадчим опитуванням. Разом з тим у більшості випадків результат референдуму має юридично обов'язковий характер.

Ще однією формою безпосередньої демократії визнано народну ініціативу, причому відповідний термін іноді вживається в основних законах (Австрія, Киргизстан, Колумбія, Ліхтенштейн, Угорщина, ФРН, Швейцарія та деякі інші країни). На відміну від виборів і референдуму, що є способами і засобами здійснення влади виборчим корпусом шляхом голосувань, народна ініціатива передбачає формулювання та підтримку з боку визначеної кількості виборців вимог (ініціатив), внаслідок реалізації яких парламентом або безпосередньо народом можуть бути ухвалені певні рішення. На загальнонаціональному рівні формулювання та підтримка зазначених вимог звичайно мають за мету прийняття парламентом конкретного закону чи внесення до нього змін, здійснення парламентом повної чи часткової ревізії конституції або призначення уповноваженим державним органом чи посадовою особою референдуму. В усіх країнах, де запроваджено народну ініціативу, визначена кількість виборців є лише одним з суб'єктів, уповноважених ініціювати здійснення парламентом правотворчості.

Тим самим у практиці конституціоналізму існують три основних різновиди розглядуваної форми безпосередньої демократії – законодавча, конституційна і референдна народні ініціативи. Разом з тим, коли за народною ініціативою призначається референдум щодо повного перегляду конституції чи внесення до неї часткових змін або щодо прийняття чи скасування закону, така ініціатива за загальною метою є референдною, але за предметом відповідного референдуму її можна опосередковано характеризувати як конституційну або як законодавчу. В окремих країнах на загальнонаціональному рівні передбачені деякі інші різновиди народної ініціативи. Так, згідно зі статтею 203 Конституції Перу п'ять тисяч громадян, які мають право голосу, можуть звернутися до органу конституційної юрисдикції з питання про відповідність основному закону визначених правових актів. У Ліхтенштейні на вимогу тисячі громадян має бути скликаний парламент (стаття 48 Конституції).

Різновиди відповідної форми безпосередньої демократії існують на місцевому рівні. За приклад можуть слугувати положення статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за змістом яких, зокрема, члени територіальної громади у порядку внесення так званої місцевої ініціативи мають право вимагати розгляду у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. При цьому застережено, що такий порядок визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. В інших країнах реалізація подібних ініціатив спричиняє розгляд місцевим представницьким органом влади питань, віднесених до його компетенції. У ряді країн припускається проведення місцевих референдумів за ініціативою визначеної кількості громадян, які мають право голосу і проживають у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць. В Україні такий референдум призначається місцевою радою на вимогу, підписану однією десятою частиною згадуваних громадян (стаття 13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»; статті 78, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Своєрідним передтечею інституту народної ініціативи було право петицій, визнане за підданими англійського короля в Біллі про права 1689 року. За часів Великої французької революції це право розглядалось як право громадян, які вважалися виборцями, звертатися до різних державних інституцій (насамперед до законодавчого органу) з клопотаннями і пропозиціями з метою покращити їх діяльність. Аналогічне за спрямованістю право петицій було передбачене у багатьох конституціях, прийнятих у XIX столітті. Надалі в основних законах почали фіксувати право індивіда на звернення до державних органів і посадових осіб, спрямоване не тільки на покращення їх діяльності, а й оскарження їх дій. У деяких кантонах Швейцарії становленню інституту народної ініціативи передувало визнання так званої індивідуальної ініціативи, за змістом якої земельний схід може ухвалити владні рішення на пропозицію його окремих учасників. У наші дні у відповідних кантонах припускається можливість іні-

ціювання окремим учасником земельного сходу розгляду законопроекту або навіть проекту змін до конституції.

Уперше подібна до народної ініціативи процедура була передбачена в Конституції Франції 1793 року, згідно з положеннями якої повний перегляд основного закону або внесення до нього часткових змін уможливорювалися за умов, коли цього вимагала десята частина первинних зборів виборців у половині департаментів, що були і є одиницями адміністративно-територіального поділу. Внаслідок висунення такої вимоги законодавчий орган повинен був скликати усі первинні збори з метою вирішення питання про формування конвента – спеціального органу, уповноваженого здійснити ревізію конституції. На ґрунті цього досвіду правотворчості у 1796 році були внесені зміни до тогочасної швейцарської конституції, за якими здійснення її ревізії могло бути ініційоване однією тисячею громадян, котрі мали право голосу. Формування та підтримка такої ініціативи спричиняли проведення виборів до представницького органу, уповноваженого розробити проект конституційних змін. Розроблений цим органом проект мав бути винесений на референдум. В обох наведених прикладах відповідні процедури за певними ознаками відрізнялись від сучасних різновидів народної ініціативи як форми безпосередньої демократії, хоча за загальною метою їх можна ототожнювати з конституційною народною ініціативою.

З народною ініціативою генетично пов'язаний інститут народного вето, який був запроваджений у 1831 році у швейцарському кантоні Сент-Гален, про що вже йшлося. За змістом процедури народного вето передбачалась можливість фактичного скасування закону, прийнятого законодавчим органом кантону, але який ще не набув чинності. Це мали здійснювати окружні збори, які скликалися в кожному окрузі (адміністративно-територіальній одиниці) на вимогу його п'ятдесяти жителів. Якщо більшістю окружних зборів закон не був підтриманий, він вважався скасованим. У першій половині XIX століття народне вето у подібних формах існувало у кількох кантонах, але надалі його замінив референдум за народною ініціативою, або петиційний референдум. Уперше такий референдум був передбачений в кантоні Ваадт у 1845 році: на вимогу восьми тисяч громадян на народне голосування виносили будь-який законопроект, включаючи і той, розгляд якого вже було ініційовано в законодавчому органі.

Звідси першою виникла референдна народна ініціатива, сенс якої полягає в тому, що референдум призначається уповноваженим державним органом чи посадовою особою, коли цього вимагає визначена кількість громадян (виборців). Важливим є те, що референдна народна ініціатива визнається вимогою. Тому призначення петиційного референдуму є обов'язком уповноваженого органу чи посадової особи. Однак головну ознаку референдної народної ініціативи становить те, що цей різновид відповідної форми безпосередньої демократії поєднаний з іншою її формою – референдумом. Реальність у застосуванні референдної народної ініціативи, як і реальність референдуму, значною мірою зумовлені станом, у якому перебуває суспільство, ступенем розвинутоності його політичної системи, ефективністю діяльності партій як чинників формування і вираження політичної волі громадян.

Практично водночас із Швейцарією, де референдну народну ініціативу було запроваджено на федеральному рівні і майже в усіх кантонах ще до початку XX століття, зазначений різновид сприйняли у більшості штатів США. У минулому столітті він поступово став надбанням практики конституціоналізму в ряді європейських країн. Сьогодні референдну народну ініціативу передбачено в конституціях таких європейських держав, як Албанія, Білорусь, Грузія, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Македонія, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Україна, ФРН (на рівні суб'єктів федерації) та Хорватія. Можливість проведення петиційного референдуму також передбачена в основних законах Киргизстану і Туркменистану. При цьому в Словаччині, Угорщині, Україні, Хорватії і Туркменистані з усіх різновидів народної ініціативи прийнято лише референдну. Серед інших країн єдиною, де конституційовано референдну народну ініціативу, є Кабо-Верде.

Особливістю петиційного референдуму в окремих країнах є те, що він, по суті, виконує роль сучасного аналога процедури народного вето, причому аналогія існує не тільки за способом ініціювання, а й за метою здійснення. Наприклад, в Італії на референдум може бути винесений конституційний закон (включно присвячений ревізії конституції), якщо протягом визначеного строку після його офіційного опублікування цього вимагатиме, зокрема, п'ятсот тисяч виборців. До того ж за такою вимогою може бути призначений референдум щодо скасування «звичайного» закону або правового акта, який має силу закону, навіть після набуття ними чинності (статті 75, 138 Конституції). Близькі за змістом положення містяться у статті 60 Конституції Ліхтенштейну, а також в основних законах Албанії, частини кантонів Швейцарії і штатів США. Відповідні голосування мають характер скасовуючого конституційного або законодавчого референдуму, призначуваного за народною ініціативою.

Дещо відмінною є процедура петиційного референдуму, визначена у статті 72 Конституції Латвії. За цією статтею можливе зупинення на визначений строк оприлюднення прийнятого парламентом закону, і протягом такого строку припускається винесення відповідного закону на референдум на вимогу громадян, які становлять не менше десятої частини виборчого корпусу. Характерно, що, як і в Італії, призначення референдуму не припускається, коли парламент повторно приймає (голосує) потенційно оспорюваний закон, але вже на основі кваліфікованої більшості. Відомо, що при повторному голосуванні закону з метою подолання застосованого главою держави вето у більшості країн передбачена саме кваліфікована або абсолютна більшість. Проте в тій самій Італії вето президента долається шляхом повторного голосування закону в палатах парламенту на основі лише простої більшості (більшості від присутніх, але мінімально від кворуму), а в Латвії вето президента взагалі не передбачене. У зв'язку з цим петиційний референдум у Латвії можна характеризувати як своєрідний заміник вето глави держави.

Юридичною підставою проведення будь-якого петиційного референдуму є наявність народної ініціативи. У більшості випадків суб'єкта народної ініціативи, зокрема референдної, встановлюють шляхом визначення, як правило в конституції, кількість громадян (виборців), належно оформлена і заявлена вимога яких становить відповідну ініціативу. Така кількість є різною і певною мірою залежить від чисельності населення країни. У різних кантонах Швейцарії кількість громадян, які сукупно визнані суб'єктом референдної народної ініціативи, становить від кількох сотень до кількох тисяч, у Ліхтенштейні залежно від предмета референдуму – одну або півтори тисячі, у Кабо-Верде – тридцять тисяч, у Словенії – сорок тисяч, в Албанії – п'ятдесят тисяч. В інших країнах, крім України, суб'єкт референдної народної ініціативи становить від ста п'ятидесяти тисяч (Словенія) до п'ятисот тисяч громадян (Італія). В Угорщині кількісні параметри суб'єкта референдної народної ініціативи залежать від характеру рішень, ухвалюваних на референдумі: для консультативного референдуму вони встановлені у сто тисяч, для імперативного – у двісті тисяч громадян.

Нерідко суб'єкта народної ініціативи встановлюють шляхом арифметичного визначення частини (частіше у відсотках) виборчого корпусу, уповноваженої заявляти відповідну вимогу. Визначення у такий спосіб кількісних параметрів суб'єкта народної ініціативи об'єктивно не може бути пов'язане з чисельністю населення країни. Так, у Латвії референдум призначається на вимогу десятої частини, а в Хорватії – на вимогу десяти відсотків від загального числа виборців. Але майже завжди кількісні параметри суб'єкта референдної народної ініціативи і суб'єкта такої ж конституційної ініціативи в тих країнах, де запроваджено обидва ці різновиди, співпадають, що свідчить про високі вимоги щодо проведення петиційного референдуму. З іншого боку, в Ліхтенштейні, Словенії, деяких кантонах Швейцарії і штатах США кількості громадян, які сукупно визначені суб'єктом конституційної народної ініціативи, порівняно менша.

Наведені відмінності за способами визначення кількісних параметрів суб'єктів народної ініціативи здебільшого є формальними. Вагоме значення мають самі ці параметри і пов'язані з ними додаткові умови. За приклад може слугувати положення частини другої статті 72 Конституції України, відповідно до якої всеукраїнський рефе-

рендум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній. Кількість громадян, які сукупно за Конституцією України визнані суб'єктом референдної народної ініціативи, є унікальною і такою, що з урахуванням необхідності виконання зазначених додаткових умов та в разі дотримання належних демократичних процедур значно утруднює застосування форми петиційного референдуму. Водночас згадувані додаткові умови зменшують можливість винесення на такий референдум локальних за значенням питань і надають йому загальнонаціонального масштабу не тільки за колом учасників (тих, хто голосує), а і ймовірно за змістом (конкретними питаннями, що зумовлюють предмет референдуму). Аналогічні за природою додаткові умови при визначенні суб'єкта референдної народної ініціативи передбачені в Конституції Білорусі.

Не менш суттєвими є відмінності, що існують у різних країнах за предметами петиційного референдуму. У більшості відповідних країн такий референдум може бути проведений з усіх питань, які зумовлюють предмет референдуму. Однак у деяких випадках предмети референдуму за народною ініціативою так або інакше обмежено. Як зазначалось, у Латвії петиційний референдум може бути проведений лише з питань скасування ще неоприлюдненого закону, а в Італії та Ліхтенштейні – вже офіційно опублікованого закону. В тому ж Ліхтенштейні припускається проведення петиційного референдуму також з питання дострокового припинення повноважень законодавчого органу (так званий народний розпуск). У ФРН предметом референдуму за народною ініціативою визначено територіальне розмежування між різними землями.

Важливим є й те, що у статті 72 Конституції України предмет (предмети) всеукраїнського референдуму за народною ініціативою не встановлено. Більше того, вона не містить положень, які хоча б у загальному вигляді позначали предмет відповідних народних голосувань. Встановлені у статті 74 Конституції України застереження щодо неприпустимості винесення на референдум певних законопроектів стосуються і петиційного референдуму, але вони дозволяють визначити лише ті законопроекти, прийняття яких не може становити предмет народного голосування. З урахуванням змісту Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» або без такого урахування за народною ініціативою може бути призначений (проголошений) законодавчий референдум. Разом з тим проблематичним було б проведення петиційного референдуму щодо внесення змін до Конституції України, адже порядок її часткової ревізії із застосуванням референдуму встановлений виключно частиною першою статті 156, і цей порядок не передбачає народної ініціативи.

У різних країнах референдум за народною ініціативою уповноважений призначати президент або парламент, що певною мірою пов'язано з прийнятою формою державного правління. При цьому майже завжди проведення референдуму уповноважені ініціювати й інші суб'єкти, ніж визначені за кількістю виборці. Такий підхід до встановлення кола суб'єктів референдної ініціативи не знижує значущість відповідного різновиду народної ініціативи і лише засвідчує багатоваріантність інституту референдуму. За будь-яких умов, запровадження петиційного референдуму реально поєднуватиме практику державного владарювання за конституційно визнаною ідеєю народного суверенітету.

Цій же меті мають слугувати інші різновиди народної ініціативи – законодавча і конституційна. СENS законодавчої народної ініціативи полягає в тому, що визначена кількість громадян, які мають право голосу, може у відповідних формах вимагати (ініціювати) прийняття парламентом конкретного закону чи внесення до нього змін і парламент повинен таку вимогу розглянути, але не зобов'язаний її реалізувати (тобто прийняти чи змінити закон). У деяких кантонах Швейцарії і штатах США громадяни можуть ініціювати ухвалення законодавчим органом рішень з будь-яких питань, віднесених до його компетенції. Іноді конституція містить застереження щодо предмета законопроектів, які можуть бути ініційовані виборцями. Зокрема, в Іспанії за народною ініціативою не можуть бути запропоновані проекти органічних законів, а також законів про податки, помилування і ратифікацію міжнародних договорів.

У контексті конституційної народної ініціативи визначена кількість громадян звичайно уповноважена вимагати здійснення парламентом часткової ревізії основного закону з наступними, аналогічними за характером, діями парламенту щодо такої вимоги. У Парагваї та Швейцарії за народною ініціативою може бути також здійснений повний перегляд конституції. Законодавча і конституційна народні ініціативи є подібними за певними формальними ознаками, у зв'язку з чим обидва різновиди нерідко трактують як один, що є концептуально невірним, адже існують відмінності за юридичною природою між конституцією як актом установчої влади і законами як актами однієї з так званих встановлених влад – законодавчої.

У практиці конституціоналізму законодавча і конституційна народні ініціативи визнані ширше, ніж інші різновиди відповідної форми безпосередньої демократії, насамперед ніж референдна народна ініціатива. Уперше законодавча і конституційна народні ініціативи були запроваджені в окремих кантонах Швейцарії. На рівні держави в цілому раніше визнали конституційну ініціативу: її встановили в Конституції Швейцарії 1848 року. Надалі законодавчу і конституційну народні ініціативи передбачили в основних законах ряду штатів США. Спочатку розглядувані різновиди народної ініціативи мали за призначення зобов'язати законодавчий орган за змістом сформульованої у загальному вигляді вимоги розробити і прийняти (змінити) закон чи зміни до конституції або, в разі фактичної відмови зробити це, винести питання, що становлять зміст зазначеної вимоги, на референдум.

За таких умов розробка законопроекту або проекту змін до конституції визнавалась, по суті, завданням законодавчого органу. З часом був прийнятий інший порядок реалізації законодавчої та конституційної народних ініціатив, за яким самі громадяни (ініціатори) могли або навіть повинні були запропонувати законодавчому органу законопроект чи проект змін до конституції. У свою чергу, законодавчий орган або приймав на основі такого проекту відповідний нормативно-правовий акт, або виносив цей проект на референдум. Припускався і такий варіант: законодавчий орган попередньо схвалював проект і виносив його на референдум. Подібне сполучення законодавчої або конституційної народної ініціативи з референдумом характеризує й сучасну практику конституціоналізму на рівні суб'єктів федерації у Швейцарії і США.

У наш час законодавча народна ініціатива конституційована у багатьох європейських країнах (усього шістнадцять), причому в більшості з них водночас запроваджено відповідну конституційну ініціативу. Разом з тим в Албанії, Іспанії, Польщі і Португалії за народною ініціативою можуть бути прийняті лише «звичайні» закони, а в Молдові – закони про внесення змін до конституції. Названі різновиди народної ініціативи конституційно передбачені в деяких інших країнах: законодавча визнана в Бразилії, Еквадорі, Киргизстані, Колумбії, Парагваї, Перу і Таїланді, конституційна – в Буркіна-Фасо, Гватемалі, Ліберії, Палау, Уругваї, Філіппінах та Федеративних Штатах Мікронезії, а також у тих же Еквадорі, Киргизстані, Колумбії, Парагваї та Перу. Процедура здійснення законодавчої і конституційної народних ініціатив, як правило, вимагають подання до парламенту проекту закону або змін до конституції, хоча іноді припускається ініціювання розгляду у парламенті лише загально сформульованого питання. З іншого боку, позитивним результатом розгляду такого питання може бути розробка проекту самим парламентом і прийняття ним закону чи внесення змін до конституції.

Кількість громадян, які сукупно уповноважені ініціювати прийняття «звичайного» закону чи внесення до нього змін, є різною: від кількох сотень в окремих кантонах Швейцарії і однієї тисячі в Ліхтенштейні до п'ятдесяти тисяч у Білорусі, Італії, Литві, Таїланді, Угорщині та Швейцарії, а також до ста тисяч в Австрії і Польщі. Винятком можна вважати кількісні параметри суб'єкта законодавчої народної ініціативи в Румунії (двісті п'ятдесят тисяч) та Іспанії (п'ятсот тисяч виборців). У Бразилії, Еквадорі і Латвії такі параметри зафіксовані у вигляді арифметично вираженої частини (відсотка) виборчого корпусу. В окремих країнах кількість громадян, які становлять суб'єкт законодавчої народної ініціативи, визначено у спеціальному законі (Колумбія, Перу, Португалія та деякі інші). У такий самий спосіб іноді ідентифікується суб'єкт референдної народної ініціативи.

Водночас кількісні параметри суб'єкта конституційної ініціативи завжди встановлені у самому основному законі і в різних країнах можуть бути досить відмінними: від трьох десятків відсотка у Перу до двадцяти п'яти відсотків виборчого корпусу в Палау, від п'яти тисяч у Гватемалі до п'ятисот тисяч громадян у Румунії. При цьому одна й та сама конституція звичайно визначає різних за кількісними параметрами суб'єкта законодавчої і суб'єкта конституційної народних ініціатив. Зокрема, у Словенії це відповідно п'ять і тридцять тисяч, у Македонії – десять і сто п'ятдесят тисяч, у Грузії – тридцять і двісті тисяч, у Киргизстані – тридцять і триста тисяч громадян, в Екваторі – двадцять п'ять сотих відсотка і один відсоток виборчого корпусу. Такий підхід засвідчує різну природу «звичайних» законів і конституцій. З іншого боку, в Австрії, Італії, Латвії, Ліхтенштейні і Угорщині зазначені параметри однакові.

Іноді в основних законах встановлюють додаткові умови щодо кількості громадян, які сукупно визнані суб'єктом законодавчої або конституційної народних ініціатив. Так, у Бразилії суб'єктом законодавчої народної ініціативи є громадяни, число яких дорівнює одному відсотку виборчого корпусу, причому відповідні підписи під петицією (ініціативою) мають бути зібрані не менше ніж у п'яти штатах. На Філіппінах кількість громадян, які становлять суб'єкт конституційної народної ініціативи, визначено у дванадцять відсотків, і підписи у встановленому числі треба зібрати в кожному виборчому окрузі. У Молдові внесення змін до конституції може бути ініційоване за підписами двохсот тисяч виборців, що репрезентують не менше половини адміністративно-територіальних одиниць, і в кожній з цих одиниць потрібно також зібрати визначену кількість підписів. Аналогічні за характером додаткові умови щодо кількості громадян, які сукупно визнані суб'єктом законодавчої і окремо суб'єктом конституційної народних ініціатив, передбачено в Румунії.

Інститут народної ініціативи відомий і у політичній історії України. Ще в Конституції УНР 1918 року йшлося про законодавчу народну ініціативу: законопроект міг бути внесений на розгляд Всенародних Зборів за ініціативою ста тисяч виборців (стаття 39). Законодавчу і, по суті, конституційну народні ініціативи пропонувалось запровадити за проектом Конституції України, підготовленим робочою групою Конституційної комісії і схваленим комісією 23 листопада 1995 року. Статтею 70 цього проекту передбачалось, що «народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення до Національних Зборів України законопроекту. Законопроект вноситься від імені не менше 200 тисяч громадян, які мають право голосу». Внесення ж законопроекту про зміни та доповнення до основного закону припускалось від імені не менше одного мільйона громадян (див. Конституція незалежної України: у трьох книгах / під ред. С. Головатого. – Книга друга, частина перша. – К. – Вид-во «Право». – 1997. – С. 69). Проте при подальшій роботі над цим проектом, що фактично мав офіційний характер, положення стосовно законодавчої і конституційної народних ініціатив були вилучені.

Законодавчу і конституційну народні ініціативи можна загалом охарактеризувати як такі, що за функціональним призначенням поєднані з представницькими органами влади. Законодавча і конституційна народні ініціативи відповідно поєднані передусім з діяльністю парламенту як органу законодавчої влади і як органу, що звичайно уповноважений вносити зміни до конституції. У світовій практиці конституціоналізму також мали місце випадки, коли конституційна народна ініціатива поєднувалась з діяльністю установчих зборів. Так, у минулому столітті в окремих країнах Латинської Америки повному перегляду конституції або внесенню до неї часткових змін, здійснюваному установчими зборами, передувало прийняття спеціального закону про їх організацію і діяльність, яким, зокрема, визнавалась для таких випадків народна ініціатива. У свою чергу, діяльність місцевого представницького органу влади може бути спричинена реалізацією місцевої ж ініціативи.

(Далі буде)

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

ОХОРОНА РАДЯНСЬКИХ КОНСТИТУЦІЙ У ПЕРШІ ДВА ДЕСЯТИЛІТТЯ ІСНУВАННЯ СРСР

О. Мироненко,
доктор філософських наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Кардинальні зміни в усій системі радянської моделі політичної конституційної юстиції, яка склалась на початку 20-х років, і, зокрема, в українському радянському її різновиді розпочалися з ухвалення Договору про утворення СРСР 30 грудня 1922 року¹. Цей союзний акт конституційного характеру, по суті, майже повністю руйнував Конституцію УСРР 1919 року та конституції інших союзних республік і перетворювався на стрижневий об'єкт конституційного захисту як з боку центру, так і союзних республік.

Підписано названий Договір з боку УСРР з формальним дотриманням чинних конституційних приписів: цій акції передували відповідні постанови ВУЦВК від 16 жовтня та VII Всеукраїнського з'їзду Рад від 13 грудня 1922 року². Але жодного посилання на такі конституційні повноваження ці акти не містили. УСРР разом з РСФРР, БСРР та ЗСФРР у Договорі від 30 грудня 1922 року визначали компетенцію Союзу, до відання якого в особі його верховних органів належали: представництво Союзу в міжнародних відносинах; зміна зовнішніх кордонів Союзу; укладення договорів про прийняття до складу Союзу нових республік; оголошення війни і ухвалення миру; укладення зовнішніх державних позик; ратифікація міжнародних договорів; встановлення основ і загального плану всього народного господарства Союзу, а також укладення концесійних договорів; регулювання транспортної і поштово-телеграфної справи; встановлення основ організації збройних сил Союзу; запровадження єдиного державного бюджету Союзу, встановлення монетної, грошової і кредитної систем, а також системи загальносоюзних, республіканських і місцевих податків; встановлення загальних засад землевпорядкування і землекористування, а так само користування надрами, лісами і водами по всій території Союзу; загальне союзне законодавство про переселення; встановлення основ судоустрою і судочинства, а також цивільне і кримінальне союзне законодавство; встановлення основних законів про працю, загальних засад народної освіти, загальних заходів у галузі охорони народного здоров'я, системи мір і ваги; організація загальносоюзної статистики; основне законодавство у галузі союзного громадянства щодо прав іноземців; право загальної амністії; скасування постанов з'їздів Рад, Центральних Виконавчих Комітетів і Рад Народних Комісарів союзних респуб-

¹ Див.: Договір про утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік // Українська РСР на міжнародній арені. – Збірник документів (1917–1923 роки). – К., 1966.

² Съезды Советов... – Т. 2. – С. 151–152.

лік, що порушують союзний договір. Саме останнє положення – найяскравіше свідчення найпильнішої уваги радянської системи до проблеми недоторканності Договору, жорсткої охорони незайманості стрижневого акта всіх радянських конституцій.

Верховним органом влади, передусім контрольної, Союзу РСР проголошувався Всесоюзний з'їзд Рад (ВЗР), який складався з представників міських Рад з розрахунку 1 депутат на 25 тисяч виборців і представників губернських з'їздів Рад з розрахунку 1 депутат на 125 тисяч жителів. ВЗР мали скликатися один раз на рік однопалатним ЦВК, який ставав верховним органом влади, у тому числі і контрольної, у періоди між з'їздами. До нього входив 371 член – пропорційно населенню кожної з республік. Чергові сесії ЦВК скликалися тричі на рік. У періоди між ними вищим органом влади вважалась Президія ЦВК з 19 членів, з них обирались чотири голови ЦВК (по одному від РСФРР, УСРР, ЗСФРР, БСРР).

Виконавчим органом ЦВК, основним суб'єктом політичного і найвищого адміністративного конституційного контролю була РНК СРСР, що обиралась у складі голови, його заступників, народних комісарів закордонних справ, військових та морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів, пошт і телеграфів, Робітничо-селянської інспекції, праці, продовольства, фінансів та голови ВРНГ. При ЦВК засновувався Верховний суд з функціями верховного судового контролю, а при РНК – об'єднаний орган ДПУ. Декрети і постанови Раднаркому вважались обов'язковими для всіх союзних республік і могли скасовуватись лише ЦВК СРСР або його Президією. Розпорядження окремих союзних народних комісарів певною мірою та у виняткових випадках визнавались підконтрольними і вищим республіканським органам. Це відбувалося при визнанні останніми актів союзних наркоматів явно не відповідними іншим актам Союзу. У такому разі дія цих постанов могла бути призупинена вищими органами влади союзних республік, про що негайно повідомлявся центр.

Такими органами були з'їзди Рад, ЦВК та Президії ЦВК республік, а їх виконавчими органами – РНК республік, які складалися з голови, його заступників, народних комісарів землеробства, продовольства, фінансів, праці, внутрішніх справ, юстиції, Робітничо-селянської інспекції, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, національних справ та голови ВРНГ. Тут же наголошувалось, що ВРНГ і народні комісаріати продовольства, фінансів, праці і Робітничо-селянської інспекції керуються у своїй діяльності розпорядженнями відповідних народних комісарів СРСР, тобто перетворюються на їх місцеві філії, повністю підконтрольні центру. Крім того, до складу РНК республік з правом дорадчого голосу вводились уповноважені союзних наркоматів закордонних справ, військових та морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів, пошт і телеграфів. Республікам надавалось право мати свої бюджети, які були складовими частинами загальносоюзного бюджету, затверджуваного ЦВК Союзу. Бюджети республік у їх прибуткових та видаткових частинах теж встановлювались ЦВК СРСР. Ним визначався і перелік прибутків, і розміри прибуткових відрахувань, що йшли на утворення республіканських бюджетів. Для громадян союзних республік встановлювалось єдине союзне громадянство.

Незважаючи на те, що останній пункт Договору зберігав за союзними республіками право вільного виходу з Союзу, їх права, у тому числі і в галузі політичного конституційного контролю, були досить обмеженими. Тенденція до постійного розширення контрольної компетенції центру і звуження таких самих прав республік спостерігалась майже в усіх майбутніх конституціях та нормативних актах.

Уже у наступному об'єкті конституційної охорони – першій Конституції СРСР 1924 року Договір 1922 року постає іншим: замість 26 у ньому вже налічувалось 72 статті, а права Союзу було суттєво розширено. Цьому передувала інтенсивна робота протягом усього 1923 року під пильним політико-ідеологічним контролем РКП(б), жваві і напружені дискусії концептуального характеру, про які йтиметься далі. Відповідно до директив XII з'їзду РКП(б), IV наради ЦК РКП(б) друга сесія ЦВК СРСР схвалила конституційний проект 6 липня 1923 року. 21 січня 1924 року згідно з допо-

віддю М. Скрипника ратифікував Конституцію СРСР і VIII Всеукраїнський з'їзд Рад, схваливши внесок ВУЦВК у розробку її тексту і доручивши йому переглянути Конституцію УСРР 1919 року до IX з'їзду¹.

Востаточному вигляді черговий об'єкт радянської системи конституційної охорони – перша союзна Конституція була затверджена постановою II Всесоюзного з'їзду Рад 31 січня 1924 року у Москві. Формально вона складалася з Декларації про утворення СРСР і Договору про утворення СРСР, підписаних 30 грудня 1922 року членами повноважних делегацій РСФРР, УСРР, ЗСФРР та БСРР (усього 86 підписів)². Але якщо Декларація – акт суто ідеологічного характеру, який констатував розкол світу на два табори, переваги соціалізму і вади капіталізму, виправданість диктатури пролетаріату, колосальної господарської розрухи, стверджував принципи інтернаціоналізму і класового підходу, необхідність об'єднання рівноправних народів для мирного співіснування, братерського співробітництва і створення Світової Соціалістичної Радянської Республіки – дійсно відтворювався у першій Конституції СРСР майже повністю, то текст Договору набував принципово нового вигляду.

Його суб'єктами, як і раніше, залишались РСФРР, УСРР, БСРР, ЗСФРР. Але управління і контрольна компетенція Союзу значно розширювалась: до його відання додатково були віднесені питання всіх дипломатичних стосунків, укладення договорів з іншими державами, врегулювання проблем кордонів між союзними республіками, врегулювання внутрішніх позик, внутрішніх і зовнішніх позик союзних республік, керівництво зовнішньою торгівлею, визначення галузей промисловості і підприємств загальносоюзного значення, керівництво збройними силами, затвердження і зміни союзної Конституції тощо. Дещо додавалось і до статусу союзних республік, зокрема гарантування здійснення їх прав з боку Союзу і недоторканості території. Важливе значення, хоч і суто формального характеру, мало положення статті 6 про те, що для обмеження чи скасування права виходу з Союзу потрібна згода всіх союзних республік.

Верховним органом контрольної влади СРСР залишались ВЗР, а в період між з'їздами – ЦВК СРСР. Норми представництва і порядок обрання делегатів на з'їзди, як і правила їх скликання, не змінювались. Але ЦВК віднині поділявся на дві рівноправні палати – Союзню раду, яка обиралась з'їздами Рад з представників союзних республік пропорційно населенню кожної з них у кількості 414 депутатів, та Раду національностей, що створювалась із представників союзних і автономних республік (по 5 осіб) та автономних областей (по 1 особі) і затверджувалась на з'їздах Рад. Обидві палати, як і ЦВК у цілому, видавали кодекси, декрети, постанови і розпорядження, об'єднували роботу із законодавства і державного управління, визначали завдання і коло діяльності Президії ЦВК і Раднаркому СРСР. Чергові сесії ЦВК скликалися тричі на рік, поза чергові – за постановами Президії ЦВК, на вимогу президій Союзної ради чи Ради національностей або ЦВК однієї з союзних республік. Законопроекти набували сили закону тільки після схвалення їх як Союзною радою, так і Радою національностей. У разі суперечок між палатами їх мали передавати до узгоджувальної комісії. При недосягненні згоди спір розглядався на спільному засіданні палат, а далі – на черговому чи надзвичайному з'їздах Рад.

У період між сесіями ЦВК СРСР вищим законодавчим, виконавчим і розпорядчим, а отже, і контрольним органом влади вважалась Президія ЦВК СРСР, створювана ЦВК у складі всіх 7 членів президії Союзної ради, всіх 7 членів президії Ради національностей і ще 7 додаткових членів. ЦВК, як і раніше, очолювали 4 голови (по кількості союзних республік) з числа членів її Президії.

Порядок створення і склад виконавчого і розпорядчого органу ЦВК Ради народних комісарів залишались старими. Але передбачені Договором про утворення СРСР 10 наркоматів поділялись тепер на 5 загальносоюзних (закордонних, військових та морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошт й телеграфів) та 5 об'єдна-

¹ СУ УСРР. – 1924. – № 4–5. – Ст. 30.

² Див.: История Советской Конституции // Сб. документов 1917–1957. – М., 1958.

них (продовольства, праці, фінансів, ВРНГ, РСІ) народних комісаріатів. Перші мали при союзних республіках безпосередньо їм підпорядкованих уповноважених, а органами других вважалися самі одноіменні наркомати союзних республік. Отже, під безпосереднім контролем республік залишалися тільки наркомати землеробства, внутрішніх справ, юстиції, освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення. Наркомат національних справ, передбачений Договором раніше, у складі раднаркомів республік тепер не значився. Інші центральні республіканські органи змін не зазнавали.

Суттєвим доповненням Договору ставали спеціальні глави про Верховний Суд СРСР та ОГПУ. Верховний Суд засновувався при ЦВК СРСР і діяв у складі пленарного засідання з 11 членів (голова, заступник, 4 голови верховних судів республік та ще 5 осіб – серед них представник ОГПУ, – призначених Президією ЦВК СРСР), цивільно-судової, кримінально-судової, військової та військово-транспортної колегій. Як перша інстанція Верховний Суд кожного разу за спеціальною постановою ЦВК СРСР чи його Президії розглядав кримінальні та цивільні справи виняткової важливості, які стосувалися кількох союзних республік, а також справи персональної підсудності членів ЦВК і Раднаркому СРСР. У пленарних засіданнях Суд за внесенням ЦВК СРСР, його Президії, прокурора Верховного суду (призначався, як і його заступник, Президією ЦВК СРСР), прокурорів союзних республік чи ОГПУ розробляв керівні роз'яснення для верховних судів республік, опротестовував перед ЦВК СРСР постанови, рішення і вироки останніх, розв'язував судові спори між союзними республіками, вирішував справи по звинуваченнях вищих посадових осіб Союзу у злочинах за посадою.

З усіх попередніх і наступних радянських конституцій Основний закон 1924 року зробив, мабуть, найсуттєвіший внесок у становлення загальнорадянської системи конституційної юстиції, хоча така категорія, як і поняття «конституційний нагляд», «конституційний контроль», «конституційна юрисдикція» тощо, у ньому не вживались. Федеративний устрій СРСР, формальні гасла суверенітету союзних республік, права їх вільного виходу з Союзу, відсутність положень про керівну і спрямовуючу силу радянського суспільства в особі ВКП(б) об'єктивно змушували конституцієдавця відшукувати правові фактори збереження федерації як стабільної державно-правової системи, ставити конституційні перепони на шляху можливої «надмірної суверенізації» республік.

Ось чому, з одного боку, в Основному законі 1924 року, порівняно з Договором про утворення СРСР 1922 року, з'явився ряд нових норм, які встановлювали досить жорстку систему політичного конституційного контролю, що здійснювався верховними органами влади Союзу, тобто ВЗР, ЦВК СРСР і його Президією. Йдеться про пункти «ч» і «ш» статті 1 і статтю 2 Конституції, які передбачали скасування постанов з'їздів Рад та ЦВК союзних республік у разі порушення такими постановами Основного закону СРСР, вирішення не самими республіками, а союзними верховними органами всіх спірних питань між суб'єктами федерації та відносили до виняткової компетенції ВЗР затвердження основних засад союзної Конституції. До елементів конституційної охорони можна віднести і положення про обмеження суверенітету республік нормами Основного закону 1924 року (стаття 3), і норму про те, що союзні республіки вносять зміни до своїх конституцій у суворій відповідності до союзного Основного закону (стаття 5), і надання права ЦВК СРСР призупиняти чи скасовувати декрети, постанови і розпорядження не лише своєї Президії, а й з'їздів Рад, ЦВК союзних республік, інших органів влади на території СРСР (стаття 20), і повноваження Президії ЦВК СРСР здійснювати нагляд щодо запровадження у життя Конституції СРСР (стаття 30), і її ж право призупиняти і скасовувати постанови союзного РНК, союзних наркоматів, ЦВК і РНК республік (статті 31, 41, 58), призупиняти рішення з'їздів Рад союзних республік (стаття 32).

Деякі положення Основного закону СРСР надавали йому ознак акта прямої дії. Скажімо, стаття 65 стверджувала, що «взаємовідносини між верховними органами влади союзних республік та верховними органами влади Союзу Радянських Соціаліс-

тичних Республік встановлюються цією Конституцією». У зв'язку з цим треба наголосити, що досить жорсткий політичний і адміністративний конституційний контроль з утворенням СРСР ставав суворо однобічним, тобто виступав лише як контроль Союзу за конституційністю актів суб'єктів федерації. Контроль останніх над актами союзних органів допускався, але у досить обмеженому вигляді: ЦВК республік чи їх президії мали право опротестовувати, продовжуючи їх виконання, декрети і постанови РНК СРСР у Президію ЦВК СРСР (стаття 42), а призупинити вони могли лише розпорядження союзних наркоматів і тільки за умови очевидної невідповідності такого розпорядження союзній Конституції, законодавству СРСР чи законодавству союзної республіки, та й то з обов'язком негайного повідомлення про таке рішення Раднаркому СРСР і відповідного народного комісара СРСР (стаття 59).

Якщо проаналізовані положення щодо політичного конституційного контролю більшою або меншою мірою вводились і в наступні союзні та українські конституції, то спроба запровадження деяких елементів системи судової охорони Основного закону 1924 року стала в історії радянської конституційної юстиції першою і останньою. Йдеться, насамперед, про надане пунктом «в» статті 43 Конституції повноваження Верховному Суду СРСР на вимогу ЦВК СРСР давати висновки «про законність тих чи інших постанов союзних республік з точки зору Конституції». Якоюсь мірою до судової охорони Основного закону можна віднести й положення названої статті про дачу верховним судам союзних республік керівних роз'яснень з питань загальносоюзного законодавства, що можна вважати й своєрідним натяком на право Верховного Суду СРСР щодо офіційного тлумачення союзних законів, про обов'язок Верховного Суду СРСР розглядати й опротестовувати перед ЦВК СРСР за внесенням прокурора Верховного Суду СРСР постанови, рішення і вироки верховних судів союзних республік у разі суперечності таких загальносоюзному законодавству чи інтересам інших республік, про обов'язок Верховного Суду СРСР вирішувати судові спори між союзними республіками. У цьому плані до суб'єктів конституційного нагляду можна віднести й прокурора Верховного Суду СРСР, до повноважень якого було віднесено дачу висновків з усіх питань, що приймалися до розгляду Верховним Судом СРСР (це означає – і питань суто «конституційного провадження»), а також опротестування рішень Верховного суду СРСР до Президії ЦВК СРСР.

Практичне значення конституційного контролю, введеного Конституцією СРСР 1924 рік, в літературі тих часів обґрунтовувалось завданнями перебудови народного господарства, необхідністю дотримання суворой планової дисципліни, боротьби з «викривленнями єдиної господарсько-політичної лінії і відхиленнями від вимог законів» (Е. Понтович, В. Ігнатьєв, Д. Орлов, В. Лебединський та інші). Ці ж автори недвозначно стверджували, що Президія ЦВК СРСР у процесі здійснення конституційного нагляду «доповнює Конституцію, дає їй необхідний розвиток»¹. Рішення Президії ЦВК з питань конституційності нормативних актів РНК СРСР, ЦВК і РНК союзних республік, союзних наркоматів і наркоматів союзних республік ухвалювались у формі постанов або за власною ініціативою, або за протестами вищих органів влади СРСР та союзних республік, або за поданнями Верховного Суду СРСР чи прокурора Верховного суду СРСР (з 1929 року – прокурора Союзу РСР).

Таких постанов тільки у 1924–1930 роках, за нашими підрахунками, було прийнято понад 200. Але загальна кількість рішень Президії ЦВК СРСР щодо відповідності нормативних актів Конституції СРСР цим не вичерпувалася. Не менше, ніж постанов, ухвалювалося протокольних рішень, що не публікувались, але фактично мали однакову юридичну силу з офіційними постановами, оскільки давались у вигляді доручень тому чи іншому державному органу виправити допущену ним помилку і виконувались негайно. Зазначимо й те, що постанови Президії ЦВК СРСР на практиці набували значення конституційних прецедентів, на які часто посилався і Верховний Суд СРСР,

¹ Практика Президиума ЦИК Союза ССР в области конституционного (общего и специального) надзора. Сборник постановлений Президиума ЦИК Союза ССР, принятых в порядке осуществления конституционного надзора с 1924 по 1930 годы / Под ред. П.А. Красикова. – М., 1931. – С. 4.

відмовляючи у відкритті чи припиняючи провадження тієї чи іншої справи з посиланням на документи Президії ЦВК СРСР, у яких аналогічне питання вже було вирішене.

Надзвичайне значення мають постанови Президії ЦВК СРСР з проблем, пов'язаних з порушеннями статей 1, 3 Конституції СРСР, які визначали коло повноважень верховних органів союзної влади та встановлювали межі, поза якими кожна союзна республіка могла здійснювати владу самостійно. Власне, це виявлялось розподілом компетенції органів Союзу РСР та союзних республік в окремих галузях законодавства, компетенції, яку не можна було переступати ні союзним, ні республіканським органам влади. Здебільшого конфлікти виникали навколо положень пунктів «л» (щодо верховенства Союзу у галузі фінансових відносин), «п» (про права у сфері цивільного і кримінального права, встановлення основ судоустрою і судочинства) та «р» (про права у сфері видання основних законів про працю) статті 1 Конституції СРСР. Привертає увагу те, що стосовно порушень пункту «п» вказаної статті ініціаторами звернень до Президії ЦВК СРСР майже завжди були союзні республіки, а щодо пункту «л» суб'єктами опротестування в абсолютній більшості випадків виявлялись органи Союзу. Причини спорів нерідко породжувались суперечностями між окремими статтями Конституції СРСР. Так, стаття 1 (пункт «ц») закріплювала право на амністію за органами Союзу, а стаття 69 таке саме право стосовно осіб, засуджених у союзних республіках, залишала за ЦВК останніх. Подібні суперечності, навколо яких збуджувались конституційні конфлікти, виникали і щодо доволі розпливчастого формулювання повноважень союзних і республіканських органів у галузі соціального забезпечення населення та деяких інших.

Активним учасником вирішення конституційних конфліктів навколо статей 1 та 3 Конституції СРСР стала УСРР в особі її верховних органів влади. Починаючи з 1923 року Президія ВУЦВК на вимогу РНК УСРР, Конституційної комісії ВУЦВК або прокурора УСРР внесла до Президії ЦВК СРСР понад 100 протестів, подань чи клопотань, майже половина яких була задоволена. Так, у травні 1925 року Президія ВУЦВК внесла протест у Президію ЦВК Союзу РСР щодо невідповідності статті 1 Конституції СРСР постанови союзного Раднаркому «Про порядок виплати персональних пенсій при переїзді пенсіонерів на постійне місце мешкання з однієї союзної республіки до іншої» і справу виграла. Рішенням ЦВК СРСР від 7 січня 1927 року РНК СРСР було запропоновано внести відповідні зміни до пункту 3 названої постанови, що й було негайно зроблено: оспорений акт скасовано повністю і ухвалена нова постанова РНК, цілком узгоджена з УСРР. Уже не на користь республіки було вирішено конституційний спір, порушений ВУЦВК у лютому 1926 року, щодо недотримання положень пунктів «ж», «з» і «п» статті 1 Конституції СРСР постановою ЦВК та РНК СРСР про товарні знаки. Оспорений акт надійшов на попередній розгляд РНК СРСР, тобто одного з органів, рішення якого і оспорювалось, і після відповідного висновку ходатайство УСРР 4 лютого 1927 року постановою Президії ЦВК СРСР відхилено.

Пряме порушення пункту «п» статті 1 Конституції СРСР, на думку Президії ВУЦВК, було допущене постановою РНК СРСР про загальну і приватну аварії та про морські протести від 27 липня 1926 року. Цей протест за рішенням союзного ЦВК опинився на розгляді Пленуму Верховного суду СРСР, а останній знову його відправив на розгляд РНК. Але аргументи УСРР виявилися настільки переконливими, що союзний уряд змушений був внести до акта відповідні зміни, у зв'язку з чим Президія ЦВК СРСР 24 серпня 1927 року постановила вважати питання вичерпаним. Ще один різновид постанови ЦВК СРСР ухвалений 25 січня 1927 року у зв'язку з клопотанням ВУЦВК від 4 грудня 1926 року про невідповідність затвердженого ЦВК і РНК СРСР Положення про зовнішній податковий нагляд від 1 жовтня 1926 року статтям 1 і 3 Конституції СРСР. У цьому випадку Президія ЦВК СРСР, фактично погодившись з мотивацією ВУЦВК, запропонувала йому внести конкретні пропозиції щодо змін у названому Положенні.

Визнавались неконституційними і деякі нормативні акти УСРР з питань розмежування компетенцій союзних і республіканських органів. Так, за поданням ВДНГ та

Наркомфіну СРСР до Президії ЦВК СРСР Президія ВУЦВК змушена була скасувати постанову РНК УСРР від 17 квітня 1924 року, яка зобов'язувала деякі відомства, заклади і підприємства брати участь у витратах на землеустрій. За протестом Наркомпраці СРСР така ж доля спіткала статтю 2 постанови ВУЦВК та РНК УСРР від 24 березня 1924 року про порядок встановлення трудового стажу інвалідів праці. У жовтні 1926 року за наполяганням РНК СРСР Президія ЦВК СРСР визнала такою, що суперечить пункту «л» статті 1 Конституції СРСР, постанову ВУЦВК і РНК УСРР від 3 квітня 1926 року «Про місяць допомоги безробітним». З приводу порушення цього самого пункту 30 березня 1927 року визнана неконституційною постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 1 липня 1925 року про обов'язкову підписку на зібрання узаконень УСРР та газету «Вісті», що стосувалась загальносоюзних підприємств. Не відповідною Конституції СРСР визнана 26 червня 1929 року і постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 10 жовтня 1928 року про норми надурочних робіт. Таким чином, ЦВК СРСР задовольнив відповідний протест Наркомпраці СРСР та ВЦРПС.

Другим напрямом діяльності Президії ЦВК СРСР у галузі здійснення політичного конституційного контролю був ретельний нагляд за текстами конституцій союзних республік на предмет повної їх узгодженості з Конституцією СРСР. Такі питання ЦВК СРСР на подання прокурора Верховного Суду СРСР чи Пленуму Верховного Суду СРСР розглядались, але жодного разу повною мірою не задовольнялися. Так, 8 січня 1926 року ЦВК СРСР фактично відхилив подання Пленуму Верховного Суду СРСР щодо невідповідності статей 1, 35 та деяких інших: Конституції ЗСФРР та Конституції СРСР, але все ж рекомендував 3-їздові рад ЗСФРР редакційно доопрацювати кілька конституційних положень. Це ж саме стосується певних приписів конституцій УзСРР і ТуркСРР. Конституції РСФРР і УСРР не опротестовувалися.

Третій напрямок контролю за дотриманням Конституції СРСР, який здійснювався Президією ЦВК СРСР – це нагляд за межами і порядком діяльності союзних наркоматів. На цю сферу припадає практично половина постанов Президії у процесі політичного конституційного контролю, а ще більше – відповідних протокольних ухвал. Стосовно УСРР, то абсолютна більшість її протестів на рішення союзних наркоматів відхилялась ЦВК СРСР. Так, у лютому 1925 року Президія ВУЦВК оскаржила з приводу їх неконституційності відразу кілька актів РНК СРСР, якими окремі функції загальносоюзного управління покладались на республіканські наркомати. Президія ЦВК СРСР, посплавшись на те, що Конституція СРСР не містить норм, які забороняли б покладення тих чи інших функцій загальносоюзного характеру на наркомати союзних республік, не погодилась з запереченнями ВУЦВК. Така сама доля очікувала і ходатайства ВУЦВК у травні 1925 року про визнання не відповідними статті 54 Конституції СРСР низки наказів і циркулярів союзних наркоматів щодо регулювання діяльності республіканських наркоматів; у серпні 1926 року – про визнання не відповідним статті 59 Конституції СРСР рішення Наркомфіну СРСР щодо порядку відстрочки виплат місцевих податків і зборів; у березні 1927 року – про скасування як «не передбаченого Конституцією СРСР» рішення РНК СРСР про створення при РПіО комісії з будівництва; у травні 1927 року – про порушення статті 59 Конституції СРСР Наркомпраці СРСР роз'ясненням про пільги на соціальне страхування; у серпні 1927 року – про порушення такого ж характеру тим самим союзним наркоматом в Інструкції від 3 травня 1927 року щодо заходів про регулювання ринку праці; тощо.

В окремих випадках ЦВК СРСР задовольняв протести УСРР стосовно неконституційності актів союзних наркоматів. 26 листопада 1927 року Президія ЦВК СРСР запропонувала РНК СРСР скасувати циркуляр Наркомфіну СРСР № 654 від 30 липня 1927 року про дозволи на випуск марок з благодійними та іншими цілями. Цей циркуляр, як вважала Президія ВУЦВК, суперечив статті 59 Конституції СРСР, і на цій підставі його дія на території УСРР була призупинена. У листопаді 1928 року Президія ВУЦВК опротестувала Положення про центральне управління шосейних і ґрунтових доріг та автомобільного транспорту. РНК СРСР, отримавши цей протест для вивчення з секретаріату ЦВК СРСР, вніс до нього необхідні зміни. Так само рішенням ВУЦВК

було призупинено дію на території УСРР постанови РПіО про лісові такси як такої, що суперечить пункту «н» статті 1 Конституції СРСР. ЦВК СРСР прийняла щодо цього спору таке рішення: «Внаслідок того, що стаття 59 Конституції Союзу РСР передбачає призупинення ЦВК союзних республік тільки постанов союзних наркоматів, запропонувати ВУЦВК скасувати свою постанову від 28 квітня 1926 року про призупинення постанов РПіО від 4 грудня 1925 року»¹. Але другим пунктом цього ж акта Президії ВУЦВК було дозволено ще раз звернутись до ЦВК СРСР з клопотанням про скасування постанови РПіО у встановленому порядку.

І, нарешті, ще одна група питань, з яких Президія ЦВК СРСР могла прийняти постанову про неконституційність того чи іншого акта, стосується дії загальносоюзних законів, тобто часу набуття ними чинності, термінів опротестування тощо. До таких питань належали і проблеми тлумачення загальносоюзних законів.

Звернемо увагу: ні Конституція СРСР, ні положення про ЦВК, про РНК СРСР не встановлювали ніяких термінів щодо оскарження союзних нормативних актів. 14 серпня 1924 року Президія ЦВК СРСР ухвалила постанову, в якій зазначила, що протести на предмет неконституційності законів надходять з союзних республік з великим запізненням, а це «вносить дезорганізацію у законодавство, спричиняє хиткий стан затверджуваних постанов і дає привід на місцях не проводити їх у життя»². У зв'язку з цим союзним республікам пропонувалось подавати протести на союзні закони або безпосередньо до ЦВК СРСР, або через свої представництва при уряді Союзу РСР не пізніше місячного строку з дня вступу у силу акта, що оспорується.

ВУЦВК негайно оскаржив цю постанову, посилаючись на її неконституційність і неможливість у ряді випадків скористатися місячним строком для опротестування. 6 листопада 1925 року клопотання ВУЦВК негайно було задоволено: строк оскарження становив 2 місяці. Але ВУЦВК опротестував і це рішення з тих самих підстав, вимагаючи його скасувати взагалі. Подання розглядалось у Москві більше року, і лише 10 грудня 1926 року Президія ЦВК СРСР відхилила протест УСРР. Отже, строк оскарження загальносоюзних законів на предмет їх неконституційності у 2 місяці залишався у силі. Але через півроку (13 липня 1927 рік) у Положенні про ЦВК СРСР з'явилась додаткова стаття 53, згідно з якою такі протести союзних республік вже приймалися до розгляду не раніше 6-місячного строку з дня їх ухвалення. Допустились і винятку з дозволу голови ЦВК Союзу РСР. Скориставшись тим, що голова ВУЦВК Г. Петровський водночас був і головою ЦВК СРСР, ВУЦВК разом з дозволом останнього опротестував на предмет неконституційності постанову ЦВК і РНК СРСР щодо звільнення від орендної земельної плати Цукротресту, з дня ухвалення якої пройшло лише 3 місяці. Склалась цікава правова ситуація. ЦВК СРСР знайшов вихід з неї таким чином: протест УСРР у порядку винятку було прийнято до розгляду, але з припискою, що наперед дозвіл на це дає лише той з голів ЦВК, хто у даний момент виконує ці обов'язки безпосередньо.

Саме з Україною були пов'язані й інші важливі моменти у діяльності Президії ЦВК СРСР по здійсненню політичного конституційного контролю. Так, 6 лютого 1929 року постановою ВУЦВК і РНК УСРР ухвалено республіканський закон «Про авторське право», текст якого з деякими поправками і змінами відтворював постанову ЦВК і РНК СРСР від 16 травня 1928 року «Про основи авторського права». Вже за поданням свого секретаріату Президія ЦВК СРСР визнала названий закон неконституційним з причини того, що «загальносоюзному закону надано характеру республіканського закону».

Мабуть, завдяки конституційним спорам з УСРР народжувались і правила офіційного тлумачення законів. Вперше проблему офіційної інтерпретації Конституції СРСР та загальносоюзних законів було поставлено у листопаді 1923 року на 3-й сесії ЦВК СРСР. Пропозиції про надання такого права Верховному Суду СРСР були відхи-

¹ Сборник постановлений Президиума ЦИК Союза СССР. – С. 153.

² Там само. – С. 139.

лені на підставі побоювань, що останній «може перетворитися на свого роду сенат» і піднятися не тільки над ЦВК СРСР, а й над союзним з'їздом Рад. Але рівно через три роки – 23 листопада 1926 року – обставини змусили Президію ЦВК дозволити Верховному Суду у певних випадках винятково за пропозиціями самої Президії або на запити РНК СРСР тлумачити загальносоюзне законодавство «до створення Прокуратури СРСР». Але всі такі рішення щодо тлумачення підлягали наступному затвердженню Президією ЦВК СРСР. Офіційна інтерпретація загальносоюзних нормативних актів у 20-х роках покладалась ще й на союзні наркомати, які здійснювали управління відповідною галуззю. Так, положенням про Наркомпраці такі функції надавались цьому наркомату стосовно роз'яснення законодавства про працю, положенням про НКВоєнмор – останньому стосовно військового законодавства тощо. Звичайно, така функція залишалась і за самими законодавчими органами Союзу РСР. Що ж стосується республіканських законів, то їх офіційне тлумачення, як правило, здійснювалось республіканськими наркомюстами. У Союзі РСР органів, відповідних республіканським НКЮ, ще не існувало. Не мав права офіційного тлумачення за власною ініціативою і Верховний Суд СРСР.

Як підкреслювали фахівці-правознавці того часу, повноваження республіканського НКЮ «особливо енергійно і наполегливо розвивались законодавством УСРР»¹. Це відповідало дійсності і, до певної міри, відбивало результати найактивнішої діяльності народного комісара юстиції і генерального прокурора УСРР М. Скрипника та його наступників. Пунктом «д» статті 9 Положення про НКЮ УСРР, ухваленого ВУЦВК у 1923 році, тлумаченню законодавства з боку НКЮ надавалась обов'язкова сила. Незабаром виник конституційний спір між УСРР і Наркомвоєнмором СРСР з приводу інтерпретації загальносоюзного закону про обов'язкову військову службу. Український НКЮ і вказаний союзний наркомат розуміли і застосовували окремі положення цього закону явно неоднозначно. Наркомвоєнмор звернувся з цього приводу з протестом до прокурора Верховного Суду СРСР, думка якого виявилась такою: НКЮ УСРР має право тлумачити загальносоюзні закони, але його роз'яснення положень закону про обов'язкову військову службу мали узгоджуватись із органами Наркомвоєнмору.

Після цього останній дав вказівку штабу Українського військового округу направляти роз'яснення НКЮ до Головного управління РСЧА і тільки після санкції останнього виконувати рекомендації республіканського наркомату. ВУЦВК, вважаючи, що це розпорядження Наркомвоєнмору суперечить статті 3 Конституції СРСР, на підставі статті 59 цієї Конституції призупинив дію розпорядження на території УСРР і звернувся з конституційним протестом до Президії ЦВК СРСР. Остання на засіданні 30 червня 1928 року з цього приводу постановила, що тлумачення загальносоюзних законів народними комісаріатами юстиції не має обов'язкової сили. ВУЦВК оскаржив і цю постанову ЦВК, вважаючи, що вона не відповідає вимогам статті 1 Конституції, оскільки право тлумачення наркомюстами республік усіх законів є «однією з органічних функцій НКЮстів союзних республік і ця функція не підлягає обмеженню». Наводився у протесті і такий цікавий аргумент: «Визнання тлумачень, які даються НКЮстами, необов'язковими рівнозначно санкціонуванню недоцільної роботи НКЮ і непродуктивних витрат енергії та коштів державного апарату»².

12 вересня 1928 року Президія ЦВК СРСР, розглянувши черговий конституційний протест УСРР, відхилила і підтвердила своє попереднє рішення, застерігши, що воно не стосується загального питання про підпорядкованість республіканської прокуратури наркомюстам і питань нагляду за судовою практикою. Незважаючи на таку постанову 11 вересня 1929 року ВУЦВК і РНК УСРР вже за перебування на посаді наркома юстиції В. Порайка затвердили нове положення про НКЮст. Пункт 5 статті 9 цього положення значно розширював повноваження НКЮста щодо тлумачення. Йому надавалось право тлумачити всі закони, Конституцію СРСР, Конституцію УСРР «за окре-

¹ Сборник постановлений Президиума ЦИК Союза СССР. – С. 129.

² Там само. – С. 142.

мими запитами як центральних органів влади, так і місцевих виконавчих комітетів, а також за пропозиціями ВУЦВК, РНК УСРР, Екосо і за власною ініціативою»¹. Стаття 12 названого положення формулювала це питання ще більш жорстко: тлумачення законів, що здійснюються республіканським наркомюстом, мають обов'язкову силу для всіх судів УСРР, для наркоматів, інших органів, приватних осіб.

Фактично НКЮ УСРР отримував повноваження у сфері тлумачення і Конституції СРСР, і загальносоюзних законів більші за Верховний Суд СРСР. Це дало підстави прокурору Верховного Суду опротестувати нове Положення про НКЮ УСРР до Президії ЦВК СРСР, вважаючи, що наркомати юстиції союзних республік відповідно до Конституції СРСР повинні тлумачити загальносоюзне законодавство винятково за запитами окремих відомств, тільки з конкретних справ, що виникають на практиці, і такі інтерпретації не повинні мати обов'язкової сили. Президія ЦВК СРСР погодилась з прокурором, зобов'язала ВУЦВК привести Положення про Наркомюст УСРР у відповідність до Конституції УСРР, додавши при цьому, що право офіційного тлумачення загальносоюзних законів, обов'язкового для органів влади і населення, належать не республіканським наркоматам, а законодавчим органам союзних республік та й то «у межах Конституції і законів Союзу РСР». Саме так було розв'язане одне з стрижневих питань теорії і практики конституційної юстиції – проблема офіційного, казуального і доктринального тлумачення основних і звичайних законів. У 1936–1937 роках НКЮ УСРР було зобов'язано розглядати протести прокурора УСРР на офіційне тлумачення законів президією Верховного Суду СРСР. Рішення НКЮ з цих питань вважалося остаточним. Текст тлумачення публікувався в офіційних виданнях і підлягав виконанню.

Важливою сторінкою в історії еволюції радянської моделі конституційного контролю стало безпосереднє включення у цю орбіту саме на початку 20-х років судових органів в особі Верховного Суду СРСР. Вище вже йшлося про уконституціювання такого припису у главі сьомій Основного закону СРСР 1924 року. Аналіз практики здійснення Верховним Судом СРСР конституційного нагляду доцільно поділити на два досить відмінні один від одного періоди – до 1929 року і після. Положення про Верховний Суд СРСР було ухвалене ЦВК ще до остаточного затвердження Конституції СРСР – 23 листопада 1923 року². У ньому підкреслювалось, що Верховний Суд при ЦВК СРСР засновується для забезпечення «революційної законності на території Союзу РСР» і виконує завдання «загального нагляду по спостереженню за законністю», судового нагляду та здійснення окремих судових функцій. Звичайно, тут і далі ми зосередимось на компетенції Верховного Суду лише у сфері загального нагляду, яка й охоплює предмет нашого дослідження.

Положення не тільки конкретизувало вже прийняті на рівні ЦВК 6 липня 1923 року конституційні приписи щодо компетенції Верховного Суду взагалі та в галузі загального нагляду зокрема, а й певною мірою виходило за межі Конституції СРСР. Так, за пунктом «б» статті 43 Основного закону Верховний Суд мав право давати висновки на вимогу ЦВК СРСР щодо «законності тих чи інших постанов союзних республік з точки зору Конституції», а пункт «б» статті 2 Положення, конкретизуючи слова «постанов союзних республік» у формулі «постанов центральних виконавчих комітетів і рад народних комісарів союзних республік», не зачіпав рішення республіканських з'їздів Рад, але явно виходив за межі конституційного припису, додаючи до наведеного списку ще й Раднарком СРСР. Конституція включала до компетенції Верховного Суду надання верховним судам союзних республік лише керівних роз'яснень з питань загальносоюзного законодавства, а Положення доповнювало цей припис – «роз'яснень і тлумачень».

Перший документ про повноваження Верховного Суду закріплював за ним право і обов'язок подання Президії ЦВК СРСР пропозицій щодо призупинення і скасування не відповідних Конституції СРСР не тільки розпоряджень, а й дій центральних органів Союзу та окремих наркоматів СРСР, окрім постанов самого ЦВК та його Президії.

¹ Сборник постановлений Президиума ЦИК Союза СССР. – С. 143.

² Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 10. – Ст. 311.

Суб'єктами ініціювання питання про неконституційність таких «дій і розпоряджень» мали бути ЦВК СРСР, його Президія, прокуратура Верховного Суду, прокурори союзних республік і ОДПУ. Рішення з питань конституційного нагляду приймалися на пленарних засіданнях Суду – чергових чи надзвичайних. Останні скликалися на вимогу прокурора Верховного Суду СРСР, прокурора будь-якої з союзних республік чи трьох членів Верховного Суду СРСР. Пленарні засідання вважалися повноважними, якщо на них були присутні не менше 6 з 11 членів¹ і прокурор Верховного Суду.

До здобутків і українського правознавства, мабуть, можна віднести той факт, що в організаційний період творення Верховного Суду СРСР нарком юстиції РСФФР на XI Всеросійському з'їзді Рад 19 січня 1924 року не тільки першим з офіційних урядовців на теренах СРСР сказав про «конституційну функцію» Верховного Суду Союзу РСР, а й наголосив, що у майбутньому вона має стати «найголовнішою його функцією»². Таким чином, уже з офіційної трибуни стали луhati вимоги щодо якнайшвидшого запровадження у радянську модель конституційної юстиції судового конституційного контролю.

Підкреслимо й те, що у цей самий період до формального і наукового обігу дедали частіше стали включатися поняття «конституційне виховання», «дотримання конституційної дисципліни», «конституційне порушення», «конституційна помилка», «введення до правильного конституційного руслу», «конституційний конфлікт» та інша термінологія, що свідчила про значне підвищення уваги офіційних радянських кіл до проблем охорони конституції. Ніяких спорів щодо різниці у поняттях «конституційний контроль» і «конституційний нагляд» не велось, і вони вживались як цілком тожні. Цікаво й те, що радянська державно-правова практика 20–30-х років сприймала майже як рівнозначні опротестування і з приводу неконституційності, і з приводу недоцільності тих чи інших нормативних актів. Отже, в суспільній свідомості вибудовувався оригінальний логічний ланцюжок: те, що конституційне, відповідає революційній доцільності, те, що суперечить конституційним приписам, є недоцільним у процесі революційної перебудови.

А тим часом, Верховний Суд СРСР на початку 1924 року закінчував організаційний період свого існування. У лютому – першій половині квітня відбулось понад два десятки організаційних нарад, скликаних першим і незмінним (до 1938 року) головою цього Суду – лікарем з Катеринослава О. Винокуровим (1869–1944)³. 18–24 квітня 1924 року на I Пленумі Верховного Суду СРСР з вітальними промовами виступили М. Скрипник, який особливо акцентував на значенні «захисту Верховним Судом закону, революції від усіх, хто прагне розхитати основи союдної Конституції», та М. Криленко, який зупинився на проблемі охорони Верховним Судом суверенних прав союзних республік і, що було занадто сміливо, на необхідності посилення нагляду за діяльністю ОДПУ⁴.

Але важливе (як перша сторінка історії радянської судової конституційної юстиції) питання щодо невідповідності статтям 19 і 49 Конституції СРСР наказів ВРНГ СРСР № 216, 243, 277 і 314 (всі за 1924 рік) про створення адміністративно-фінансового управління ВРНГ розглянуто Верховним Судом СРСР на другому пленарному засіданні, яке відбулося 23–25 червня 1924 року. Визнавши такі накази не відповідними вказаним статтям, Верховний Суд вперше останні і протлумачив: стаття 19, на його думку, надавала обов'язкову силу всім постановам і розпорядженням ЦВК СРСР на

¹ У травні 1925 року склад Верховного Суду збільшився до 15 чоловік за рахунок двох представників від нових республік (УзСРР та ТуркСРР) і двох репрезентантів від ЦКК та ВЦРПС. Зріс (до 8 осіб) і кворум на пленарних засіданнях.

² Курский Д.И. Избранные речи и статьи. – М., 1958. – С. 150.

³ Заступником (до 1933 року – єдиним) Голови Верховного Суду СРСР як вищого судового органу конституційного контролю тоді ж було призначено М.І. Васильєва-Южина (1876–1937), першим головою Кримінально-судової колегії став В.П. Антонов-Саратовський (1884–1965), першим головою Цивільно-судової колегії – П.О. Лебедєв (1877–1952), з 1928 року – М.М. Овсянников (1884–1941), першим головою Військової колегії – В.А. Трифонов (1888–1938).

⁴ Див.: Верховному Суду СССР – 40 лет. – М., 1965. – С. 66–69.

всій території Союзу, а приписи статті 49 треба було розуміти так, що зміни у структурі союзних наркоматів, у тому числі і ВРНГ, повинні відбуватися тільки за рішенням ЦВК СРСР.

У липні 1924 року Президія ЦВК СРСР внесла деякі доповнення до Положення про Верховний Суд СРСР, зокрема, про те, що у разі хвороби чи відсутності на пленарному засіданні Верховного Суду СРСР Голови Верховного Суду однієї з союзних республік¹ його може замінювати заступник Голови Верховного Суду даної республіки². Але набагато важливішим, з точки зору еволюції радянської моделі конституційної юстиції, було ухвалення Президією ЦВК СРСР 14 липня 1924 року Наказу Верховному Суду СРСР, тобто його регламенту. Наказ підкреслював, що Верховний Суд СРСР вирішує всі питання, віднесені до його компетенції, «керуючись інтересами Союзу РСР у цілому, та окремих союзних республік і захистом їх суверенних прав у точній відповідності з Конституцією СРСР, Положенням про Верховний Суд СРСР, загальносоюзними законами і законодавством союзних республік»³.

Що ж стосується проблем саме конституційного нагляду, то деякі суттєві уточнення містились у статтях 26 і 27 Наказу. Зокрема, значно звужувалося право Верховного Суду СРСР на надання верховним судам союзних республік керівних роз'яснень і тлумачення загальносоюзного законодавства, яке він тепер мав давати не за власною ініціативою, а винятково за пропозиціями ЦВК СРСР чи його Президії, ЦВК союзних республік, за поданням прокурора Верховного Суду СРСР або прокурора союзної республіки. Постанови пленарних засідань Верховного Суду СРСР про призупинення чи скасування «дій і розпоряджень» союзних наркоматів з приводу їх неконституційності могли подаватись до Президії ЦВК СРСР як за власною ініціативою Верховного Суду, так і за пропозиціями центральних органів союзних республік, а також прокурорів Верховного Суду СРСР і союзних республік. Наказ уточнював права і обов'язки Голови, членів, прокурора Верховного Суду, встановлював терміни скликання його пленарних засідань (1 раз на два місяці)⁴, зобов'язував розсилати всі матеріали для попереднього вивчення учасникам засідань за два тижні до їх початку тощо. Всі постанови Верховного Суду СРСР за змістом статті 24 Наказу набували чинності негайно, за винятком тих, які потребували затвердження ЦВК СРСР (а отже, і з приводу неконституційності тих чи інших актів). Інші постанови могли скасовуватись тільки ЦВК СРСР за протестами прокурора Верховного Суду СРСР, Раднаркому СРСР та ЦВК союзних республік. У разі надходження таких протестів виконання рішення Верховного Суду СРСР призупинялось до його розгляду.

Робота по здійсненню судового нагляду за дотриманням Конституції СРСР розпочиналась у кодифікаційній частині Верховного Суду СРСР. Сюди надходили всі нормативні акти, які ухвалювались як союзними, так і республіканськими державними органами. Ці акти систематизувались за 15 напрямками: державне право, військові справи, зовнішня торгівля, транспорт, пошта й телеграф, промисловість, внутрішня торгівля, фінанси, праця, контроль, земельні справи, управління, кримінальне право, цивільне право, судопроцес і процес. Аналіз відповідних матеріалів свідчить, що дисциплінованість у надсиланні нормативних актів до Верховного Суду була характерною лише для союзних органів та трьох республік – УСРР, РСФРР та БСРР. Що ж стосується ЗСФРР, УзСРР, ТурСРР, а згодом й інших республік, то вони часто надсилали не самі акти, а газети, де ці акти публікувалися, та й то нерегулярно. Тобто низка нормативних документів випадала з поля зору Верховного Суду СРСР.

Кодифікаційна частина після реєстрації і систематизації актів розподіляла їх за відповідними фахівцями-консультантами, які ретельно вивчали їх зміст саме на предмет перевірки відповідності Конституції СРСР. Висновки вони формулювали на спеціальній картці, що супроводжувала кожен документ. Далі всі такі висновки проглядались

¹ Вони були членами Верховного Суду СРСР за посадою.

² СЗ СССР. – 1924. – № 2. – Ст. 26.

³ СЗ СССР. – 1924. – № 2. – Ст. 25.

⁴ Цей припис ніколи не виконувався: пленарні засідання скликалися, як правило, 3–4 рази на рік.

особисто Головою Верховного Суду. Акти, що не викликали у нього сумніву щодо конституційності, залишалися без розгляду, а інші повертались до кодифікаційної частини з відповідною резолюцією Голови Верховного Суду щодо спеціального, тобто поглибленого, подальшого вивчення. Направлялися відповідні запити, збиралась інша вичерпна інформація. Після проходження і цього етапу «фільтрації» певна частина актів надходила на обговорення особливої наради у складі Голови Верховного Суду, його заступників та голів колегій. Вони вже остаточно вирішували подальший хід процесу конституційного нагляду.

Акти, що суперечили, на думку членів наради, Конституції СРСР, але були ухвалені верховними органами союзних республік чи РНК СРСР і з цієї причини не підлягали опротестуванню з боку Верховного Суду, передавались прокурору Верховного Суду для подання на розгляд Президії ЦВК СРСР або ж направлялись до цієї Президії безпосередньо з пропозицією переадресувати їх для дачі висновку Пленумом Верховного Суду. Акти, ухвалені наркоматами чи іншими союзними центральними органами, які могли бути опротестовані з ініціативи Верховного Суду, відразу передавались для розгляду Пленуму Верховного Суду.

Більшість спірних питань у процесі проходження документів через кодифікаційну частину, консультантів, голову, знову кодифікаційну частину, особливу нараду вирішувалась сама по собі. Тобто те чи інше відомство, знаючи, що виданий ним акт поставлений під сумнів щодо його конституційності, після отримання відповідних запитів з Верховного Суду встигало виправити допущену помилку: або передавало акт на законодавчу санкцію, або ухвалювало інший акт з цього ж питання, чи усувало суперечності шляхом погодження акта з іншими відомствами тощо. Необхідність розгляду багатьох документів на Пленумі Верховного Суду відпадала ще й з тих причин, що, по-перше, аналогічні питання вже вирішувались цим органом і діяли відповідні директиви Президії ЦВК СРСР за зверненням Верховного Суду, а, по-друге, дрібні формальні порушення при прийнятті того чи іншого акта вилучались у робочому порядку: безпосередньо, через прокурора Верховного Суду, Президію ЦВК СРСР або через РНК СРСР. Таким чином, на розгляд Президії ЦВК чи Пленуму Верховного Суду потрапляла лише невелика частина з отриманих кодифікаційним підрозділом актів і навіть тих з них, які піддавались сумніву щодо конституційності. Тільки після рішення особливої наради з питань, що підлягали вирішенню Пленумом Верховного Суду, призначався суддя-доповідач, який і доводив попередню процедуру до кінця.

Наведемо картину у конкретних цифрах за підсумками 1924 року. До кодифікаційної частини Верховного Суду надійшло 2197 актів (1434 – від союзних органів і 763 – від республіканських ЦВК, Раднаркомів та наркоматів). Під сумнів щодо їх конституційності на першому етапі нагляду потрапили 2 із 56 актів РНК СРСР, 1 з 6 – Наркомвоєнмору, 4 з 238 – НКЗТ, 15 із 102 – НКІШС, 3 з 68 – НКПіТ, 15 із 80 – ВРНГ, 1 із 8 – Наркомвнуторгу, 101 із 247 – Наркомпраці, 99 із 488 – НКФ, тобто 241 акт союзних органів. Не викликали сумніву тільки жоден із 78 актів ЦВК СРСР, 46 – РПіО та 17 актів НК РСІ. Стосовно республік, то кодифікаційна частина і консультанти Верховного Суду знайшли похибки у 30 актах: у 15 з 37 – ЗСФРР, у 12 з 352 – РСФРР, 2 з 128 – БСРР і тільки в 1 з 246 актів УСРР¹.

У перший же рік здійснення судового конституційного нагляду у Верховному Суді СРСР склалась практика поділу виявлених порушень Конституції СРСР за їх характером на чотири групи. До групи «А» належали «Структурні порушення», тобто порушення, переважно, статті 49 цієї Конституції. Вони стосувались змін структури вищих

¹ Ці цифри ґрунтуються на офіційних звітах Верховного Суду СРСР, опублікованих у: Верховний Суд. Бюлетень № 1. – 1925, май; Вестник Верховного Суда СССР. – 1925, № 1; 1926, № 2, № 3; Вестник Верховного Суда СССР и Прокуратуры Верховного Суда СССР. – 1927, № 1, № 2(5), № 3(6), № 4(7), № 5–6 (8–9); 1928, № 1(10), № 2(11), № 3(12), № 4(13), № 5–6 (14–15); Бюллетень Верховного Суда Союза ССР и Прокуратуры Верховного Суда СССР. – 1929, № 1, № 2. Звернемо увагу: офіційна статистика Верховного Суду СРСР у період, що розглядається, страждала великою кількістю неточностей, суперечностей, невідповідністю підрахунків одного року порівняльним таблицям з тих самих показників, поданих у звіті за інший рік, тощо. Тому деякі з цифр виводяться за допомогою методу логічного аналізу даних.

державних органів СРСР, їх компетенції чи порядку взаємовідносин, які повинні були вноситись тільки ЦВК СРСР, а не Раднаркомом СРСР чи самими наркоматами; створення нових органів, не передбачених Конституцією; порушень Конституції СРСР основними законами союзних республік. Останнє вже суперечило статті 5 Конституції СРСР. До групи «Б» належали «Порушення компетенцій», тобто відхилення від положень статей 1, 3 (перевищення союзними органами своєї компетенції за рахунок компетенції республіканських законодавчих органів чи ущемлення компетенції органів Союзу з питань, які перебували у віданні загальносоюзних чи об'єднаних наркоматів, законодавчими органами республік) та вказаної вже статті 49 Конституції СРСР (привласнення окремими наркоматами законодавчих функцій, порушення компетенції одних союзних органів іншими).

До групи «В» належали порушення узгодженості між актами вищих державних органів Союзу РСР та союзних республік, передбаченої статтями 1, 3, 19, 38, 65 Конституції СРСР. Сюди включались постанови центральних виконавчих органів, раднаркомів та інших вищих державних органів союзних республік, видані, хоч і в межах їх компетенції, але не узгоджені з загальносоюзними актами чи директивами об'єднаних наркоматів; постанови органів Союзу РСР, теж видані у межах їх компетенції, але такі, що змінювали чи скасовували законодавство союзних республік без отримання на це згоди останніх; подібні ж акти союзних органів, не узгоджені з союзним законодавством чи заінтересованими союзними відомствами. І, нарешті, до групи «Г» відносились порушення процедури видання законодавчих актів, тобто недотримання процедури проходження, порядку їх підписання, опублікування, введення у дію тощо.

Про співвідношення виявлених на першому етапі процесу судового конституційного нагляду порушень Конституції СРСР за їх характером свідчать такі цифри. У тому ж 1924 році з 271 поставленого під сумнів акта 13 були віднесені до групи «А», 29 – до групи «Б», 16 – до групи «В», 213 – до групи «Г». «Рекордсменами» із структурних порушень стали ВРНГ СРСР (8 актів), з порушень компетенції – вищі органи РСФРР (8 актів), узгодженості – Наркомпраці СРСР (5 актів), а порядку видання – Наркомфін СРСР та Наркомпраці СРСР (відповідно 93 і 92 акти). Єдиний неконституційний акт УСРР стосувався порушення компетенції.

При розгляді «хибних» актів особлива нарада дійшла висновку, що 184, тобто майже 70 % загальної їх кількості, відносяться до тієї категорії виявлених у них порушень, щодо яких вже приймалися постанови ЦВК СРСР. Таким чином, на розгляд Пленуму Верховного Суду було направлено всього 35 актів, Президії ЦВК для наступної передачі на висновок Пленуму Верховного суду – 15, прокурору Верховного Суду – 10 (у тому числі і єдиний неконституційний акт УСРР), РНК СРСР – 2 акти. З числа розглянутих Пленумом Верховного Суду 33 акти визнані неконституційними, але Президія ЦВК СРСР погодилась із таким рішенням відносно 28: такими, що не відповідають Конституції СРСР, визнано 18 постанов і наказів Наркомпраці, 8 – ВРНГ та 2 – Наркомфін СРСР. До числа неконституційних тоді не потрапив жоден акт союзних республік.

Число зареєстрованих у Верховному Суді і проаналізованих на предмет відповідності Конституції СРСР актів з року в рік значно збільшувалось¹, але кількість таких, що опротестовувались до Президії ЦВК СРСР з мотивів неконституційності, залишалась, приблизно, на одному рівні: у 1925 році – 25, у 1926 році – 24, у 1927 році – 26, у 1928 році – 17². Кількість питань з приводу неконституційності, розглянутих за ініціативою Президії ЦВК СРСР, була незначною: у 1925 році – 5, у 1927 році – 5 тощо. Проте суттєво змінювався характер виявлених порушень Конституції СРСР. Процедурні відхилення з часом перемістилися з першого місця на останнє (8–9 %), а най-

¹ У 1925 році у Верховному Суді було вже вивчено 3839, у 1926 році – 5477, у 1927 році – 6363, у 1928 році – 6272 акти.

² Кількість питань, розглянутих у сфері загального нагляду, природно, була дещо вищою: відповідно, 36 з усіх 66 обговорюваних Верховним судом питань (1925 рік), 34 з 61 (1926 рік), 46 з 101 (1927 рік), 33 з 63 (1928 рік).

вищу сходинку міцно зайняли порушення компетенції (37–38 %). Відступи від принципу узгодженості перейшли на друге місце (33–34 %), а структурні порушення – на третє (20–21 %). Починаючи з 1927 року Верховний Суд поділяв неконституційні акти не тільки за характером, а й за змістом порушень на 3 групи: 1) такі, що порушують той чи інший закон (їх налічувалось у 1927 році – 13, а в 1928 році – 8); 2) такі, згідно з якими відомства привласнюють собі законодавчі функції (8 і 5); 3) такі, що порушують суверенні права республік (5 і 4).

Аналіз текстів рішень пленумів Верховного Суду (всього у 1924–1929 роках їх відбулося 26) свідчить, що найчастіше порушувались статті 19 (29 випадків), 3 (13 випадків), 49 (12 випадків), 38 (9 випадків) і 18 (7 випадків) Конституції СРСР. «Неповага» до статті 54 зафіксована Верховним Судом при розгляді 5 актів, статті 1–4 актів, статті 41 – 1 акта і статті 67 – 1 акта. При розгляді 10 справ Суд застосував загальне формулювання – «суперечить Конституції Союзу РСР» без вказівки на конкретну статтю, а одного – «визнати неконституційним як такий, що суперечить загальній лінії каральної політики в РСЧА»¹. Серед визнаних неконституційними тільки одна десята частина припадала на акти союзних республік, а решта дев'ять десятих – на акти наркоматів СРСР.

Щодо подальшої долі опротестованих Верховним Судом і визнаних неконституційними Президією ЦВК актів, то тільки 12–15 % з них скасовувались або їх дія припинялась. В інших – швидко і оперативно виправлялись допущені помилки, і вони залишались чинними. Це свідчить, що Верховний Суд СРСР вбачав своє головне завдання у галузі конституційного нагляду (як і Президія ЦВК у сфері конституційного контролю) не у скасуванні законів чи притягненні до конституційної чи дисциплінарної відповідальності винних у порушеннях², а у «м'якому» усуненні відхилень від Конституції СРСР, що можна назвати «толерантним випрямленням конституційної лінії».

При розгляді у Верховному Суді СРСР питань щодо неконституційності тих чи інших актів на пленарні засідання запрошувались представники органів, що ухвалювали такі акти. Щодо надання керівних роз'яснень і тлумачень загальносоюзного законодавства, то найчастіше вони стосувались Основ судострою Союзу РСР і союзних республік 1924 року, Основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік 1924 року, Положення про військові трибунали і військову прокуратуру 1926 року, Положення про військові злочини 1927 року тощо. Проте таких роз'яснень і тлумачень загалом було небагато³. Але деякі з них діяли тривалий час, наприклад, «Про неприпустимість заміни конфіскації майна грошовою сумою, рівною вартості цього майна» від 3 листопада 1924 року, «Про підсудність справ про розтрата» від 30 квітня 1926 року, «Про тлумачення статті 9 Положення про землі, надані транспорту» від 29 вересня 1928 року тощо.

Конституційні контрольні функції Верховного Суду СРСР досягли вершини у 1928 році, а починаючи з наступного – «року великого перелому» поступово стали занепадати. Об'єктивно це можна пов'язати із згоранням НЕПу і переходом до жорсткої командно-адміністративної системи управління СРСР, союзними і всіма іншими республіками в його складі, а суб'єктивно – із взяттям на озброєння гасла загострення класової боротьби усередині країни в міру просування її до соціалізму. Концептуально такі зміни готувались, умовно, з березня 1928 року, коли в СРСР було штучно роздмухано дискусію щодо ролі Верховного Суду (на багатьох рівнях лунали пропозиції про його повну ліквідацію) і прокуратури у радянському будівництві. Дискусії ці становлять великий інтерес з точки зору аналізу еволюції радянської моделі конституційної юстиції, а тому на основних її положеннях і перебігу ми зупинимось дещо пізніше.

¹ Це була постанова Пленуму Верховного суду БСРР про кваліфікацію крадіжки з військової казарми.

² Випадки пропозиції Верховного Суду Президії ЦВК СРСР про притягнення винних у порушенні Конституції СРСР до такої відповідальності траплялись, але не більше 1–2-х разів на рік. Це стосувалось повторних порушень чи явно халатного, недбалого ставлення до вже зроблених Судом зауважень.

³ У середньому – 4–5 на рік.

Усе зазначене призвело до затвердження постановою ЦВК і РНК СРСР від 24 липня 1929 року нового Положення про Верховний Суд Союзу РСР і Прокуратуру Верховного Суду СРСР. У галузі загального нагляду на розгляд Верховного Суду на перше місце виносилося надання висновків Президії ЦВК СРСР і на її вимогу щодо «законності з точки зору Конституції Союзу РСР та загальносоюзного законодавства постанов центральних виконавчих комітетів союзних республік та їх президій, а також Ради Народних Комісарів Союзу РСР та Ради Праці й Оборони»¹. Як бачимо, з зазначеного переліку, порівняно з Положенням 1923 року, випали республіканські РНК, зате додалися президії їх ЦВК та РПіО СРСР. Питання щодо призупинення чи скасування неконституційних постанов союзних наркоматів та інших центральних органів СРСР могли вноситись Верховним Судом до Президії ЦВК СРСР, як і колись, за його власною ініціативою за поданням президій ЦВК союзних республік або за ініціативою прокурора Верховного Суду СРСР. Прокурори союзних республік з числа суб'єктів конституційного подання виключались. Але, якщо попереднє Положення викреслювало з списку органів, акти яких не могли за жодних умов визнаватись неконституційними, лише ЦВК СРСР та його Президію, то тепер до цього додавались ще й акти Раднаркому та РПіО СРСР.

Відносно новим був прямий припис Положення 1929 року щодо ініціативи Верховного Суду СРСР про призупинення чи скасування неконституційних постанов ЦВК союзних республік та їх президій, хоч і сформульований він був досить гнучко. Йшлося тільки про «клопотання стосовно дозволу постановки на обговорення Пленуму Верховного Суду Союзу РСР питань про входження в Президію Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР з поданнями» щодо таких проблем. Важливим для історії радянської доктрини конституційної юстиції було значне розширення прав Верховного Суду у сфері тлумачення союзного законодавства. Якщо раніше він міг давати такі керівні роз'яснення тільки верховним судам союзних республік (саме це й передбачала стаття 43 Конституції СРСР 1924 року), то тепер йому надавалось право роз'яснення загальносоюзного законодавства (читай – і Конституції СРСР), обов'язкового не тільки для судових, а й для всіх інших союзних та республіканських органів, що явно виходило за межі відповідних приписів Конституції СРСР. Але такі роз'яснення Верховний Суд не міг давати за власною ініціативою, а тільки за пропозиціями Президії ЦВК СРСР чи за запитами РНК Союзу РСР. Цікаво й те, що офіційне тлумачення Конституції СРСР і союзних законів вважалось остаточним, не потребувало затвердження Президією ЦВК СРСР, але могло бути опротестованим до неї прокурором Верховного Суду, Раднаркомом СРСР чи президіями ЦВК союзних республік. Такі протести призупиняли дію рішення щодо офіційного тлумачення або на всій території СРСР (у перших двох випадках), або на території тієї з союзних республік, яка опротестувала таке тлумачення. Верховним суб'єктом офіційного аутентичного роз'яснення законів залишалися, як і раніше, ЦВК і РНК СРСР – щодо загальносоюзних актів, ЦВК і раднаркоми республік – стосовно республіканських.

Нове Положення, яке зупиняло ще й чинність Наказу від 14 липня 1924 року, передбачало право законодавчої ініціативи Верховного Суду СРСР (стаття 8), що, на оптимістичну думку його голови², надавало значно більше можливостей у боротьбі з «дефектами законодавства» при здійсненні ним конституційного нагляду. Збільшувався склад членів Верховного Суду СРСР за рахунок нових союзних республік, а також представників не тільки від ВЦРПС, НК РСІ та ОДПУ, а й фахівця-господарника. Вводився інститут з числа 25 народних засідателів Верховного Суду СРСР, з яких 13 рекомендувались президіями ЦВК союзних республік, але весь склад все одно щорічно затверджувався Президією ЦВК СРСР. Підвищувався (з 1/2 до 3/5) кворум для дійсності пленарних засідань із вказівкою, що на кожному з них мають бути присутні не менше 3 голів верховних судів союзних республік. Обов'язкова присутність на них

¹ СЗ СССР. – 1929. – № 50. – Ст. 445.

² Див.: Винокуров А. Новое положение о Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суде СССР // Бюллетень Верховного Суде СССР и Прокуратуры Верховного Суде СССР. – 1929. – № 2. – С. 3.

прокурора Верховного Суду звужувалась до рамок розгляду питань конституційного (загального) і судового нагляду. Створення Президії Верховного Суду, на чому дуже наполягали чимало з провідних фахівців, не передбачалось, зате були дещо розширені права його голови щодо організації роботи судових колегій, призначення народних засідателів тощо. Вперше Голова Верховного Суду отримував право нарадчого голосу у РНК Союзу та РПіО.

Але штучно роздмухувана тенденція до зменшення, хоч і до цього суто допоміжної ролі Верховного Суду СРСР у функціонуванні радянської системи конституційної юстиції, а потім і до повного його виведення з орбіти конституційного контролю не послаблялась із прийняттям Положення 1929 року, а набирала силу. Командно-адміністративна система вимагала звуження значення колективних органів конституційного нагляду, переведення його у русло винятково політичного і адміністративного контролю, який зосереджувався би у вузькому колі державних органів, бажано, одноособових. Такий орган швидко еволюціонував у вигляді прокуратури. А Верховний Суд СРСР всупереч Конституції 1924 року стрімко втрачав роль у ревізії нормативних актів на предмет їх відповідності як Конституції, так й іншим загальносоюзним законам, зате дедалі більше «прогресував» як винятково репресивний орган. Після 1929 року повсюдно стали створюватись підконтрольні Верховному Суду залізничні лінійні суди, Транспортна колегія, розширювалась підсудність військових трибуналів, виникала особлива наглядова (за спеціальними судами) трійка Верховного Суду СРСР. З 13 вересня 1933 року він отримав право видавати прямі директиви судовим органам союзних республік з питань «проведення у життя рішень партії і уряду», жорсткої перевірки діяльності всіх республіканських судових органів¹.

Така переорієнтація функцій Верховного Суду значно послаблювала його колишні можливості у конституційній контрольній сфері. Чисельність звернень до Верховного Суду з приводу відповідності нормативних актів Конституції СРСР 1924 року стрімко зменшувалась і в 1933–1934 роках «свелась почти на – нет»². Констатуючи такий факт, О. Винокуров намагався пояснити його тим, що він став наслідком проведення ефективної роботи по «вихованню конституційної дисципліни у наркоматів» у попередні роки. Але у подальших висновках Голова Верховного Суду сам розкривав істинну причину згорання очолюваного ним органу у галузі конституційного контролю. Виступ ряснів посиланнями на вказівки Й. Сталіна, зокрема, щодо репресій «як необхідного елемента соціалістичного наступу», «найсильнішого загострення класової боротьби», на необхідність викриття ворогів народу і злочинців, проголошував закон від 7 серпня 1932 року «основоу революційної законності», «нагляд за здійсненням якого став одним з головних завдань Верховного Суду Союзу». Досить показовою новацією стало відверте визнання О. Винокуровим Верховного Суду Союзу і всіх судів «подсобными органами в деле социалистического наступления»³.

Кризі Верховного Суду його Голова відчував набагато раніше. З цим пов'язані його неодноразові звернення (починаючи з 1926 року) до Президії ЦВК з пропозиціями про зміни і доповнення до існуючого Положення, які розглядались особливою комісією і навіть розсилались для висновків верховним судам союзних республік. Во-

¹ Постанова Президії ЦВК СРСР «Про розширення компетенції Верховного суду СРСР» від 13 вересня 1933 року була затверджена 4-ю сесією ЦВК IX скликання. Див.: СЗ ССРСР. – 1934. – № 2. – Ст. 17.

² Речь Председателя Верховного Суда Союза ССР т. Винокурова // Десять лет Верховного Суда Союза ССР. 1924–1934. – М., 1934. – С. 13.

³ Там само. – С. 14–17. Відзначимо, що з усіх виступаючих на святкуванні 10-річчя Верховного Суду СРСР лише М. Криленко чітко акцентував на важливості у діяльності цього органу функцій конституційного нагляду, необхідності її продовження, значущості офіційного тлумачення Конституції СРСР та інших союзних законів (там само. – С. 20–21), а всі інші, у тому числі і Голова Верховного Суду УСРР у 1929–1934 роках Г. Завицький (репресований у 1938 році), наголошували на «10-річчі впертої боротьби з класовими ворогами», «політичному значенні кожного нашого судового вироку», «виключній потребі жорсткого, цілеспрямованого і своєчасного удару по класовому ворогові», «завершенні у другій п'ятирічці побудови без-класового суспільства» тощо (там само. – С. 22–23).

ни зводились до розширення компетенції Верховного Суду у сфері офіційного тлумачення Конституції СРСР та загальносоюзного законодавства, надання йому безпосередньої ініціативи для опротестування неконституційних актів ЦВК і РНК союзних республік, розширення кола суб'єктів права на оскарження нормативних актів, не відповідних Конституції СРСР, створення президії Верховного Суду з наданням їй конкретних повноважень у процесі здійснення конституційного нагляду тощо. Поступали від О. Винокурова такі пропозиції і на початку 30-х років. Але спрямовувались вони вже, здебільшого, на сувору централізацію всієї судової системи СРСР під жорстким контролем з боку Верховного Суду Союзу РСР, що сам автор називав «союзною юстицією за типом директивного органу». Першим кроком до реалізації цього задуму було створення 3 червня 1931 року судово-наглядової трійки¹ для розгляду протестів і особливих думок на касаційні рішення колегій Верховного Суду СРСР, другим – уже названа постанова Президії ЦВК СРСР від 13 вересня 1933 року, третім – реорганізація зазначеної «трійки» у Судово-наглядову колегію Верховного Суду СРСР у складі Голови Суду та двох його заступників, яка отримувала право скасовувати і змінювати рішення не тільки власних колегій, а й президій та пленумів верховних судів союзних республік.

Таким чином, уже в 1934 році всупереч положенням чинної Конституції СРСР Верховний Суд СРСР фактично перетворився на єдиний і найвищий у країні орган судового управління. До здійснення судових конституційних контрольних функцій у нього вже просто «не доходили руки»². Повне виключення Верховного Суду СРСР, як і всіх інших судових інституцій держави, з системи конституційної юстиції було уконституційовано в Основному законі СРСР 1936 року.

Усі повноваження Верховного Суду в галузі здійснення конституційного нагляду перейшли до Прокуратури СРСР. Причому це був не якийсь одномоментний акт, а поступовий процес перехоплення органами прокуратури ініціативи у сфері радянської конституційної юстиції, який тривав понад 10 років.

У зв'язку з цим нагадаємо, що всі органи старої прокуратури були ліквідовані 24 листопада 1917 року першим радянським декретом про суд. Майже п'ять років після цього поняття «прокурор», «прокуратура» у радянській термінології вживались не інакше, як у лайливому аспекті. Потреба у створенні державного органу централізованого нагляду за виконанням законів особливо гостро давала про себе знати з переходом до НЕПу. М. Криленко пропонував навіть його назву – «Укрепревзак»³. Але В. Ленін з самого початку наполягав на попередньому найменуванні – «прокуратура» і присвятив його обґрунтуванню та окресленню основних завдань нового органу низку листів до партійних і державних керівників, серед яких безумовний пріоритет належить листу Й. Сталіну для Політбюро «Про «подвійне» підпорядкування і законність»⁴.

Цей лист, продиктований В. Леніним, має стрижневе значення не тільки для органів прокуратури, а й для всієї радянської моделі конституційної юстиції, що створювалась. Принципи, сформульовані в ньому, вважались у доктрині останньої і у практиці радянських республік протягом багатьох наступних десятиліть священними і недоторканими. Йдеться про: 1) встановлення єдиної законності для всієї федерації; 2) єднотанітне й однозначне розуміння та застосування законів; 3) ототожнення законності і культурності нації; 4) необхідність нещадної боротьби з традиційним «напівдикунським» ставленням населення колишньої Російської імперії до законів і законності; 5) гостру потребу в організації жорстко централізованого і «єдиноначального»

¹ До її складу входили голова Суду чи його заступник та голови двох колегій Суду.

² Верховний Суд СРСР настільки «загруз» у повсякденних справах, що не встигав збиратись на пленарні засідання. Чимало з його рішень, у тому числі й офіційних тлумачень, починаючи з 15 листопада 1932 року ухвалювались шляхом опитування.

³ По-російськи «укрепитель революционной законности». Див.: Крыленко Н.В. Суды и право в СССР. – М., 1927. – С. 91–92.

⁴ Див.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 44. – С. 329; Т. 45. – С. 197–200 тощо.

нагляду за дотриманням законності; 6) суворе підпорядкування нижчих прокурорів вищим; 7) залучення до роботи прокуратури широких кіл громадськості; 8) відокремлення функцій такого нагляду від безпосереднього державного управління, тобто незалежність прокуратури, особливо від місцевого впливу; 9) розмежування наглядових повноважень прокуратури й суду; 10) диференціацію доцільності (наглядова функція РСІ) і законності (наглядова функція прокуратури); 11) пильний політичний «потрійний» контроль над органами прокуратури з боку Оргбюро ЦК, Політбюро ЦК та ЦКК. Не виконувався і майже ніколи не згадувався ні в літературі, ні в офіційних документах лише один припис В. Леніна щодо організації цього центрального контрольного органу, повторений у роботі кілька разів: він мав складатися не більш як з 10 осіб на чолі з Генеральним прокурором.

Боротьба у більшовицьких лавах навколо не стільки назви, скільки повноважень прокуратури була досить жорсткою. Перший проект Положення про прокурорський нагляд Наркомюсту РСФРР на початку травня 1922 року на сесії ВЦВК зазнав фіаско. Але вже 28 травня того ж року під тиском В. Леніна з Горок і безпосередньо – М. Криленка, Й. Сталіна, М. Калініна Положення було прийняте і набрало чинності з 1 серпня 1922 року¹. Першим радянським прокурором став киянин Д. Курський. На змісті контрольних конституційних повноважень піонерської радянської прокуратури у складі НКЮ РСФРР немає потреби зупинятись, оскільки раніше було проаналізовано таку компетенцію прокуратури УСРР, Положення про яку від 28 червня 1922 року буквально відтворювало згадані приписи ВЦВК². Наглядові повноваження республіканських прокурорів у судовому процесі детально формувались у Положенні про судоустрій РСФРР від 16 листопада 1922 року³, аналогічному йому Положенні про судоустрій УСРР від 16 грудня 1922 року⁴, а відділів прокуратури у складі НКЮ – у відповідних положеннях про народні комісаріати юстиції РСФРР, УСРР та інших радянських республік. Їх прокуратури поступово зміцнювали свої позиції як досить авторитетний елемент системи суб'єктів конституційної юстиції у межах тієї чи іншої союзнаї республіки.

¹ СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.

² Див.: СУ УССР. – 1922. – № 28. – Ст. 440.

³ СУ РСФСР. – 1922. – № 77. – Ст. 960.

⁴ СУ УССР. – 1922. – № 54. – Ст. 779.

ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

ДОБРОВІЛЬНА ВІДМОВА ВІД ЗЛОЧИНУ (коментар статті 17 Кримінального кодексу України)

В. Тихий,
суддя Конституційного Суду України у відставці,
академік АПРН України,
доктор юридичних наук, професор

Стаття 17. Добровільна відмова при незакінченому злочині

1. Добровільною відмовою є остаточне припинення особою за своєю волею готування до злочину або замаху на злочин, якщо при цьому вона усвідомлювала можливість доведення злочину до кінця.

2. Особа, яка добровільно відмовилася від доведення злочину до кінця, підлягає кримінальній відповідальності лише в тому разі, якщо фактично вчинене нею діяння містить склад іншого злочину.

1. Ознаками добровільної відмови від злочину є: а) остаточне припинення особою готування до злочину або замаху на злочин; б) відмова від злочину з волі самої особи; в) наявність у особи усвідомлення можливості довести злочин до кінця.

Остаточне припинення готування до злочину чи замаху на злочин означає остаточну відмову від доведення злочину до кінця, тобто дійсну і безповоротну відмову особи від вчинення задуманого нею злочину і відсутність наміру його продовжити. Перерва у вчиненні злочину, його зупинення, тимчасова відмова від доведення його до кінця не створюють добровільної відмови від злочину, бо не припиняється загроза, небезпека спричинення шкоди об'єкту, який охороняється кримінальним законом. Наприклад, злодій, який усвідомлює, що лише з великими зусиллями зможе відкрити сейф з грошима тим інструментом, який у нього є, і призупиняє початий злочин, щоб принести інший інструмент, не може бути визнаний особою, яка добровільно відмовилася від крадіжки. Лише остаточне припинення доведення злочину до кінця свідчить про добровільну відмову від вчинення злочину.

2. Не є добровільною відмовою від злочину і відмова від повторення посягання після закінченого замаху на злочин, оскільки винним зроблено все, що він вважав за необхідне для вчинення злочину, але з не залежних від нього причин злочин не був доведений до кінця і, зокрема, не настали суспільно небезпечні наслідки злочинів з матеріальним складом. Наприклад, відсутня добровільна відмова від доведення злочину до кінця при відмові винного від спроби повторного пострілу в потерпілого у зв'язку з осічкою чи промахом, і винний підлягає кримінальній відповідальності за замах на вбивство. Тут уже перший постріл становить закінчений замах на вбивство, тому добровільна відмова повністю виключається. Відмова від повторення замаху може бути врахована лише при призначенні покарання. Верховний Суд України вважає, що, коли відмова сталася вже після закінчення здійснення всіх дій, які винний планував за

необхідне виконати, але злочин не було доведено до кінця з причин, не залежних від його волі, його дії треба кваліфікувати як закінчений замах на той злочин, що його винний хотів вчинити.

3. Друга ознака добровільної відмови – це недоведення злочину до кінця з власної (своїєї) волі особи. Про зміст цієї ознаки свідчить не тільки назва самої відмови (добра воля), а й текст статті 15 КК, де замах на злочин визначається як діяння, яке не було доведено до кінця з причин, що не залежали від винного. З цих же причин не доводиться до кінця злочин і при вчиненні готування до нього. При добровільній відмові від злочину особа свідомо, зі своєї волі, за власним бажанням припиняє злочинне посягання, не доводить його до кінця. Тут має місце, залежно від ступеня реалізації злочинного наміру, або бездіяльність такої особи, зокрема утримання від подальших дій, які безпосередньо спрямовані на вчинення злочину, або відвернення настання злочинних наслідків. Ініціатива добровільної відмови (прохання, умовляння або навіть погрози) може належати й іншим особам (наприклад родичам або жертві), але рішення про припинення злочинної діяльності приймає самостійно особа, яка добровільно відмовляється від доведення злочину до кінця.

4. Нарешті останньою ознакою добровільної відмови є наявність у особи усвідомлення можливості довести злочин до кінця. Особа вважає, що відсутні причини (обставини), які вона не в змозі перебороти (подолати) для закінчення початого нею злочину, і їй удасться за даних конкретних умов успішно його завершити. Наприклад, винний з метою згвалтування потерпілої довів її до безпорадного стану, застосувавши алкогольні напої чи наркотики, і, усвідомлюючи, що він може довести злочин до кінця та ніхто йому не перешкодить це зробити, пожалів жертву і відмовився від згвалтування.

Практика Верховного Суду України в таких справах виходить з того, що «для визнання відмови від згвалтування добровільною потрібно встановити, що особа, маючи реальну можливість довести цей злочин до кінця, відмовилася від цього і з власної волі припинила злочинні дії».

Якщо ж особа припиняє злочинне діяння, відмовляється від доведення злочину до кінця, переконавшись у фактичній неможливості його успішного здійснення (завершення), – це не добровільна, а вимушена відмова, невдале злочинне посягання (наприклад, злодій намагався зламати сейф з коштовностями, але не зміг).

Усвідомлення можливості доведення злочину до кінця визначається суб'єктивним критерієм, тобто уявленням про це самої особи. Тому не має значення, чи існувала насправді така можливість. Наприклад, якщо суб'єкт з метою крадіжки грошей проникнув у приміщення каси, але, злякавшись відповідальності, сейф не зламав і залишив касу, не знаючи, що в сейфі не було грошей, то йдеться про добровільну відмову, хоча реальної можливості вчинення крадіжки в даній ситуації взагалі не було.

5. Мотиви добровільної відмови від доведення злочину до кінця можуть бути різними: усвідомлення аморальності діяння, каяття, бажання виправитися, страх перед відповідальністю, жалість, невиконаність вчинення злочину тощо. Вони (мотиви) не мають значення для визначення добровільної відмови від злочину і в цьому розумінні рівнозначні.

6. Добровільна відмова від злочину можлива тільки в незакінченому злочині, лише до моменту закінчення злочину, оскільки лише в цьому випадку особа може ліквідувати (припинити) створену нею небезпеку спричинення шкоди об'єкту, який охороняється кримінальним законом. Добровільна відмова виключається на стадії закінченого злочину, тому що мають місце всі елементи та ознаки складу злочину і відмовитися від завершеного посягання вже неможливо – воно незворотне.

Отже, поняття закінченого злочину й добровільної відмови від злочину є взаємовиключними. Так, добровільна відмова від отримання хабара може відбутися лише до

його прийняття. Тому наступне повернення хабара незалежно від мотивів не звільняє службову особу від кримінальної відповідальності за цей злочин.

7. На стадії готування до злочину добровільна відмова можлива в усіх випадках, причому в формі простої (чистої) бездіяльності. Утримання від подальших дій щодо створення умов для вчинення злочину припиняє небезпеку для об'єкта, який охороняється кримінальним законом, і виключає можливість спричинення йому шкоди, вчинення злочину. При цьому можуть бути зроблені і якісь дії щодо ліквідації створених умов для скоєння злочину. Проте вони не обов'язкові й не мають значення для встановлення добровільної відмови (наприклад, особа знищує придбану зброю, пристосований засіб або знаряддя злочину).

8. На стадії незакінченого замаху на злочин добровільна відмова, як і при готуванні до злочину, можлива завжди. Тут також достатньо утримання від подальших дій, які безпосередньо спрямовані на вчинення злочину.

9. На стадії закінченого замаху на злочин добровільна відмова можлива лише в тих випадках, коли між здійсненим діянням і ймовірним настанням суспільно небезпечних наслідків є певний проміжок часу, у перебігу якого особа контролює розвиток причинного зв'язку, може втрутитись і перешкодити настанню суспільно небезпечного наслідку. Наприклад, особа штовхнула потерпілого у водоймище з метою позбавлення його життя, а потім врятувала його; суб'єкт залишив увімкнену електроплитку з метою зробити пожежу, а коли загоряння відбулося, загасив вогонь. Добровільна відмова в цих випадках можлива лише завдяки активним діям.

Якщо зазначеного проміжку часу між діянням і наслідком немає або розвиток причинного зв'язку вже закінчився, добровільна відмова на стадії закінченого замаху на злочин неможлива; тут може мати місце лише відмова від поновлення (повторення) спроби вчинити злочин.

10. Відповідно до коментованої статті добровільна відмова від злочину є самостійною підставою для непритягнення до кримінальної відповідальності за незакінчений злочин (за готування до злочину та за діяння, безпосередньо спрямоване на вчинення злочину), оскільки шляхом добровільної відмови особа припиняє створену нею небезпеку, не дає їй реалізуватися, перетворитися на фактичне спричинення шкоди об'єкту, перешкоджає закінченню злочину.

11. З частини другої даної статті випливає, що особа, яка добровільно відмовилася від доведення злочину до кінця, не підлягає кримінальній відповідальності за вчинені нею готування до злочину та за діяння, безпосередньо спрямовані на вчинення злочину. У зв'язку з цим дана норма має велике значення для попередження закінчення злочинів, оскільки сприяє відмові від продовження і завершення розпочатого особою злочину. Її положення про добровільну відмову можуть бути використані й іншими особами для попередження злочинів.

12. Якщо в діянні (дії чи бездіяльності), яке вчинено особою до добровільної відмови, вже міститься склад іншого закінченого злочину, кримінальна відповідальність настає за це посегання, а за добровільно припинене готування до злочину або за діяння, безпосередньо спрямоване на вчинення злочину, ця особа до відповідальності не притягується. Наприклад, особа, яка незаконно виготовила зброю для вбивства і добровільно відмовилася від вбивства, але зброю не здала органам влади, не підлягає відповідальності за готування до вбивства, однак відповідатиме за статтею 263 КК за незаконне виготовлення зброї. Так само особа, яка заподіяла потерпілій тілесне ушкодження з метою згвалтування й добровільно відмовилася від доведення цього злочину до кінця, не підлягає відповідальності за замах на згвалтування, але несе відповідальність за заподіяне тілесне ушкодження.

13. Добровільна відмова від злочину відрізняється від дійового каяття при вчиненні злочину. Під дійовим каяттям треба розуміти такі дії особи, які свідчать про щирий осуд нею вчиненого злочину і про прагнення загладити його наслідки.

Об'єктивною ознакою дійового каяття є певна активна поведінка особи, яка вчинила злочин, а суб'єктивною – широкий осуд винним своїх дій (тому ці дії і мають таку назву).

Дійове каяття може дістати вияв у різних видах, а саме: а) запобігання шкідливим наслідкам вчиненого злочину; б) відшкодування заподіяного збитку або усунення заподіяної шкоди; в) сприяння розкриттю злочину; г) явка із зізнанням; ґ) інші подібні дії, що пом'якшують наслідки здійсненого злочину і відповідальність за нього.

14. Дійове каяття суттєво відрізняється від добровільної відмови від доведення злочину до кінця. Добровільна відмова від злочину можлива лише при незакінченому злочині. Дійове каяття має місце як при незакінченому, так і при закінченому злочині. Добровільна відмова від злочину може виявлятися й у бездіяльності, у простому (числовому) утриманні від подальшого здійснення злочину, а дійове каяття завжди потребує тільки активної поведінки. Добровільна відмова можлива лише від злочинів, вчинених з прямим умислом. Дійове ж каяття може бути як при умисних, у тому числі скоєних з непрямым умислом, так і при необережних злочинах.

15. При добровільній відмові від злочину особа не підлягає кримінальній відповідальності внаслідок саме добровільності відмови від вчинення злочину, що свідчить про відсутність у її діянні складу злочину. При дійовому каятті склад злочину має місце, і тому воно, як правило, розглядається як обставина, що пом'якшує покарання. Навіть якщо особа при дійовому каятті в деяких випадках і звільняється від кримінальної відповідальності (див., наприклад, статтю 45 КК), то не у зв'язку з відсутністю в її діянні складу злочину, а з інших обставин, зазначених у законі.

Над випуском працювали:

Галина Сурначова

Олена Пазенко

Любов Лавриненко

Луїза Ляшко

Святослав Караваєв

Вікторія Зарецька

Михайло Черненко

Здано до складання 01.10.2004. Підписано до друку 30.12.2004.

Формат 70 100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 10,5. Умовн. друк. арк. 9,75. Наклад 1300 прим.

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

Зам. №