

3) за відсутності коштів на виплату заробітної плати для безробітних, у яких закінчився строк виплати допомоги по безробіттю, оплата праці або доплата до мінімальної заробітної плати може здійснюватися за рахунок державного фонду сприяння зайнятості населення. Факт відсутності коштів підтверджується довідкою банку, що обслуговує підприємство;

4) допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю при виконанні тимчасової роботи на підприємстві виплачується не більше ніж за 75 календарних днів і лише за робочі дні, крім випадку, коли непрацездатність настала внаслідок професійного захворювання або трудового каліцтва (п. 22 Положення про порядок забезпечення допомогами по державному соціальному страхуванню, затвердженого постановою Президії ВЦРПС СРСР від 12 листопада 1984 р.¹

¹ Див.: Социальное обеспечение в СССР: Сборник нормативных актов. М., 1986. С. 108–109.

Надійшла до редколегії 09.08.99

Ю. Пономаренко, аспірант НЮА України

Щодо тлумачення частини 1 статті 58 Конституції України

Рішення Конституційного Суду України (КС) від 9 лютого 1999 р. у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів), незважаючи на значущість для правової системи України порушених в ньому проблем, залишилося майже непоміченим серед наукового юридичного загалу. Не рахуючи низки публіцистичних та інформаційних матеріалів у періодиці, науковому аналізу воно було піддане лише в одній статті.

Між тим у цьому рішенні КС було витлумачено одну з принципових статей Конституції України. КС роз'яснив, що “положення частини першої статті 58 Конституції України про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, треба розуміти так, що воно стосується людини і громадянина”, тобто не поширюється на юридичних осіб. Дане КС роз'яснення пішло врозріз як з доктринальним тлумаченням цієї статті, так і з практикою її застосування.

Юридична наука додержувалася позиції, згідно з якою припис ч. 1 ст. 58 Конституції стосується як фізичних, так і юридичних осіб. Так, П. Рабінович прямо говорить, що “встановлене в коментованому приписі правило стосується дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, адресатами яких є не тільки фізичні особи (громадяни, іноземці та ін.), а й будь-які інші суб'єкти права (зокрема колективні юридичні особи)”. М. Хавронюк вважає, що конституційний припис про зворотню дію в часі стосується і законів, які пом'якшують або скасовують фінансову відповідальність, до якої, вказує далі автор, можуть притягуватися, як правило, юридичні особи. Думку щодо поширення положень ч. 1 ст. 58 Конституції на фізичних і юридичних осіб висловили також науковці Національної юридичної академії України та Інституту держави та права НАН України в доданих до справи копіях листів КС.

Точно так же розумів цю частину і НБУ, який звернувся щодо її офіційного тлумачення. В абз. 2 п. 1 описової частини рішення вказується, що “на думку суб'єкта права на конституційне звернення... положення статті 58 Конституції України про зворотню дію законів у випадках, коли вони скасовують або пом'якшують

відповідальність, повинні поширюватися і на юридичних осіб”. Тобто, НБУ, щоб не бути звинуваченим у поганому піклуванні про інтереси держави, звернувся до КС для одержання авторитетного підтвердження своєї позиції.

Проте позиція КС виявилася іншою. Застосувавши системний спосіб тлумачення Конституції, він дійшов висновку, що ч. 1 ст. 58 не поширюється на юридичних осіб. За влучним висловом А. Ришелюка, КС була “створена серйозна юридична проблема там, де, на перший погляд, проблем не було”.

Не заперечуючи обраного КС системного способу тлумачення Конституції, вважаємо, що перш ніж його застосувати слід визначитися у питанні: чим є конституція — системою статей чи системою норм?

Безумовно, що, як і будь-який писаний нормативно-правовий акт, конституція — це певний набір законодавчих приписів, сформульованих у статтях, що об’єднуються у розділи, а сукупність останніх і становить собою текст конституції. Проте таке розуміння сутності конституції є вкрай неповним і обмеженим, а з сучасних позицій правової науки — навіть застарілим і примітивним.

Сучасне розуміння конституції базується на диференціації понять “право” і “закон”. Гегель писав: “Закон може за своїм змістом відрізнитися від того, що є право... Те, що само собою, згідно розуму, є право, і те, що міститься у певному законодавстві як чинне право, становлять дві різні категорії”. Сьогодні ця точка зору поділяється більшістю правознавців. Виходячи з неї, конституція визначається як система норм, що встановлюють загальні засади співвідношення суспільства та держави, гарантують людині та суспільству свободу від свавільного втручання держави, обмежують останню в

її повноваженнях, визначають систему її органів, порядок їх формування та компетенцію, загальні засади законодавчого регулювання в країні (так звана матеріальна конституція). Ці норми у більшості, але не у всіх держав об'єднуються в одному нормативно-правовому акті, що приймається в особливому порядку, має найвищу юридичну силу в державі і називається “конституція”. Загальновідомо, зокрема, що у Великій Британії немає нормативно-правового акта, який би називався “конституція”, проте там є конституція як система правових норм, що відображені у різних актах парламенту, сформульовані у прецедентах та звичаях (конституційних угодах). Так само конституції, як єдиний нормативно-правовий акт відсутні в Ізраїлі, Новій Зеландії, Швеції, проте було б явно помилковим говорити про відсутність у цих країнах конституцій в розумінні їх як системи правових норм, що регулюють вказані вище суспільні відносини.

Звичайно, *de lege ferenda* система конституції як нормативно-правового акта (система її розділів та статей) повинна якомога більш повно відповідати системі конституційно-правових норм. Проте це ідеал, якому відповідають далеко не всі конституції країн світу. На жаль, серед них і Конституція України.

Аналіз тексту Конституції України свідчить про те, що окремі конституційно-правові норми зафіксовані у статтях, які включені “не до тих” розділів Конституції, тобто зміст цих норм не вміщується в обсяг, визначений назвою розділу. Зокрема, у розділі III “Вибори. Референдум” міститься ст. 70, що проголошує право голосу (місце цього припису повинно бути у розділі II). У розділі IV “Верховна Рада України” містяться ст. ст. 95–98 про бюджетну систему України, ст. 99, що визначає грошову

одиницю України, ст. 100, що встановлює загальні засади статусу НБУ. Зрозуміло, що зазначені норми явно виходять за рамки розділу про парламент. У розділі VIII “Правосуддя” міститься ст. 131, що встановлює загальні засади правового статусу Вищої ради юстиції, яка є адміністративним органом і правосуддя не здійснює. Такі приклади, на жаль, ще можна наводити й далі. На цей недолік Конституції України слушно вказують судді КС, що висловили окремі думки (М. Савенко, В. Скомороха), та науковці.

Явно не на своєму місці, на наш погляд, знаходиться і припис, що міститься в ч. 1 ст. 58 Конституції. Розділ II Конституції має назву “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” і в ньому, як слушно зазначається у рішенні КС, “закріплені конституційні права, свободи та обов’язки, перш за все, людини та громадянина”. Тобто, предметом регулювання статей, вміщених у цьому розділі, має бути коло прав, свобод і обов’язків людини і громадянина та гарантії їх реалізації. Предметом же регулювання норми, зафіксованої у ч. 1 ст. 58 Конституції є, як справедливо наголошує в окремій думці суддя М. Д. Савенко, вказані не відносини, а дія законів та інших нормативно-правових актів у часі. Отже, ця норма за предметом свого регулювання виходить за рамки, окреслені назвою розділу II Конституції. Місце статті, в якій зафіксовано цю норму, повинне бути серед статей, що стосуються загальних засад законодавства України: про законодавчий процес, співвідношення національного та міжнародного законодавства, ієрархію нормативно-правових актів, межі їх дії тощо.

У багатьох конституціях зарубіжних країн такі статті об’єднані в окремі розділи. Наприклад, в Конституції Республіки Польща це розділ II “Джерела права”, в Конституції Естонської Республіки — глава сьома “Законодавство”, в Конституції

Федеративної Республіки Німеччини — розділ VII “Законодавство федерації”. В Конституції України ж зазначені статті містяться у різних розділах: ст. ст. 93 і 94, що визначають законодавчий процес, — у розділі IV “Верховна Рада України”; ст. 9 про співвідношення національного та міжнародного законодавства і ст. 8 про ієрархію законодавчих актів — у розділі I “Загальні засади”; ст. 58 про дію законів у часі — у розділі II “Права свободи та обов’язки людини і громадянина”.

Таким чином, КС, обравши по даній справі системний спосіб тлумачення Конституції, свідомо чи несвідомо, а постав, по суті, перед дилемою: як тлумачити Конституцію — як систему конституційно-правових норм чи як систему її статей та розділів. Який шлях обрав КС, відомо. Виникає інше питання: чи міг він обрати інший шлях? Теоретично — звичайно ж міг, бо мудрі досвідчені судді не могли не бачити і не розуміти його переваг. Практично — навряд чи, бо такий підхід створив би вкрай небезпечний для держави прецедент: по-перше, найавторитетніша інстанція наголосила б на серйозній недосконалості Конституції; по-друге, КС дещо інакше розставив би акценти у розумінні місця та ролі Конституції, співвідношення громадянського суспільства та держави.

Обравши, як вказується в описовій частині рішення, “системний аналіз змісту *його статей* (розділу II Конституції; курсив наш — Ю. П.) та ч. 2 ст. 3 Конституції України”, КС, на наш погляд, тим самим порушив ч. 1 ст. 8 Конституції, відповідно до якої “в Україні визнається і діє принцип верховенства *права*” (курсив наш — Ю. П.). Тобто, саме тоді, коли Конституція приписує надавати перевагу нормі права над текстом

нормативно-правового акта, її охоронець вчинив протилежне — поставив писаний текст Конституції вище змісту конституційно-правових норм.

Спроба дати тлумачення саме норми, закріпленої в ч. 1 ст. 58 Конституції, в системі інших конституційно-правових норм приводить до висновку, що вона не стосується насамперед конституційних прав і свобод людини і громадянина, а визначає випадки зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів. Такими випадками є пом'якшення або скасування відповідальності особи. При цьому коло осіб, щодо яких закони можуть мати зворотну дію, ні конституційно-правовою нормою, ні текстом припису Конституції не обмежується. Відомо, що в законодавстві України та юридичній доктрині під особами розуміються дві категорії суб'єктів: фізичні особи (люди) та юридичні особи (організації, що як такі можуть мати право власності, інші майнові та особисті немайнові права, а також нести обов'язки, бути позивачами та відповідачами у суді).

Отже, згідно з конституційно-правовою нормою, зафіксованою у ч. 1 ст. 58 Конституції, закони та інші нормативно-правові акти повинні мати зворотну дію в часі і тоді, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичних осіб, і тоді, коли це стосується осіб юридичних. Лише два суб'єкти правовідносин — держава (в особі органів державної влади та їх посадових осіб) та адміністративно-територіальні одиниці і територіальні громади міст, селищ та сіл (в особі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб) — не підпадають під дію цього правила. Це прямо впливає як з тексту ч. 1 ст. 58 Конституції — зазначені суб'єкти не належать до категорії “осіб”, так і зі змісту конституційно-правової норми, зафіксованої в ній, — оскільки держава

підпорядкована людині і суспільству і відповідальна перед ними, то закон, прийнятий тією ж державою, не може скасовувати або пом'якшувати відповідальність, підстава для якої вже виникла. Тому закони та інші нормативно-правові акти, що скасовують або пом'якшують відповідальність держави, а також адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад (передбачену, наприклад, законом України “Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури та суду”, ч. 28 ст. 4 та ч. 3 ст. 13 закону України “Про підприємництво”, ч. 1 ст. 77 закону України “Про місцеве самоврядування” тощо), не можуть мати зворотної дії в часі.

Крім проблем, породжених даним КС тлумаченням ч. 1 ст. 58 Конституції, в рішенні закладено ще одне вкрай небезпечне для правової системи України положення. Мається на увазі абз. 3 п. 3 описової частини рішення, в якому КС зазначає: “Але це (непоширення ч. 1 ст. 58 Конституції на юридичних осіб — *Ю. П.*) не означає, що цей конституційний принцип (зворотної дії законів, що пом'якшують або скасовують відповідальність — *Ю. П.*) не може поширюватися на закони та інші нормативно-правові акти, які пом'якшують або скасовують відповідальність юридичних осіб. Проте надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачено шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті”.

Історія законодавства та доктринального вчення про зворотну дію актів законодавства в часі свідчить про те, що і там, і там традиційно виділялися дві підстави їх зворотної дії в часі. Перша — це надання зворотної дії нормативно-правовому акту шляхом колізійної норми, в якій передбачаються види актів, що мають зворотну дію. Як

правило, в таких нормах фіксується, що зворотну дію мають закони, які скасовують або пом'якшують відповідальність (наприклад, ст. 28 Конституції Республіки Словенія, ст. 31 Конституції Республіки Хорватія), іноді вживається більш широке формулювання: зворотна дія надається менш суворим щодо особи законам^(наприклад, ст. 50 Конституції Словацької Республіки, ст. 4 КК СФРЮ) чи законам, що будь-яким чином пом'якшують становище особи (наприклад, ст. 2 КК Іспанії, ст. 11 КК РФ, ст. 13 КК Республіки Узбекистан) тощо. Друга — це надання нормативно-правовому акту зворотної дії прямою вказівкою органу, що його видав. Вказівку про надання їм зворотної дії мали, наприклад, декрет РНК РСФРР від 8 травня 1918 р. “Про хабарництво”, постанова Президії ЦВК СРСР від 21 листопада 1929 р. “Про оголошення поза законом посадових осіб — громадян Союзу РСР за кордоном, що перебігли у табір ворогів робітничого класу та селянства і відмовилися повернутися до Союзу РСР”, декрет Кабінету Міністрів України “Про сплату дивідендів (частини прибутку) суб'єктами підприємницької діяльності, створеними за участю державних підприємств та організацій”, ЦК РФ та деякі інші нормативно-правові акти різних країн.

Така законодавча практика досить активно підтримувалася юридичною наукою. В доктрині радянського права тривалий час була майже загальновизнаною думка про те, що законодавець може своїм рішенням надати зворотної дії будь-яким чи деяким законам. “Немає підручників загальної теорії держави та права чи кримінального права, — писали М. Блум та А. Тіллі, — в яких була б відсутня вказівка про можливість надання зворотної сили законам, за умови спеціального про те зазначення в самому законі”. Подекуди така позиція й досі знаходить якщо не підтримку, то в усякому разі обґрунтування в юридичній науці. Можливість надання зворотної дії цивільним та сімейним законам шляхом спеціальної вказівки визнають автори одного з останніх

підручників з теорії держави і права. М. Коржанський хоча і називає “дуже недемократичною” практику надання кримінальному закону зворотної дії спеціальною на те вказівкою, все ж виділяє цю підставу нарівні зі скасуванням та пом’якшенням відповідальності.

Не всі автори, що підтримують цю позицію, наводять аргументи на її користь, а у тих, хто їх наводить, основний виводиться із широко поширеної раніше концепції необмежених повноважень законодавця. А. Тілле відзначав, що оскільки суверенітет держави є правовим вираженням її незалежності та повновладдя, законодавець не може бути зв’язаний і принципом “закон зворотної дії не має”.

У літературі також висловлена і обґрунтована протилежна точка зору. Переважна більшість сучасних авторів вважають, що закон може мати зворотну дію лише у випадках, прямо передбачених у законодавстві, і свавільне надання зворотної дії будь-якому закону є неприпустимим. Така позиція уявляється мені більш прийнятною. Концепція необмежених повноважень законодавця, яка, по суті, й породила позицію, що розглядається, поступово відходить у небуття. Все більшого поширення набуває ідея про те, що законодавець в сучасній країні не може і не повинен мати необмежених повноважень. Повноваження законодавця, як і повноваження всіх інших органів державної влади, обмежуються свободою і правами людини і суспільства, що фіксується в Конституції і конкретизується в законах держави. Саме вони є тим, що А. Тілле називав обмеженням волі законодавця, зовнішньою невідомого походження заборонаю. Слід відзначити, що в переважній більшості сучасних конституцій та законодавстві

зарубіжних країн, де повноваження держави чітко визначені, не передбачається така підстава надання законам зворотної дії, як вказівка на це законодавця.

На принципах вичерпності і детальної конкретизації повноважень органів державної влади ґрунтується, загалом, і Конституція України. КС же в своєму рішенні зайняв позицію, згідно з якою законам та іншим нормативно-правовим актам може надаватися зворотна дія в часі і тоді, коли це Конституцією не передбачено, а Верховна Рада України та інші органи державної влади мають також не передбачені Конституцією повноваження надавати зворотної дії окремим законам та іншим нормативно-правовим актам. Як зазначається у рішенні, надання зворотної дії закону чи іншому нормативно-правовому акту шляхом прямої вказівки на це може мати місце у випадках, якщо такі нормативно-правові акти “пом’якшують або скасовують відповідальність юридичних осіб”.

Не можна погодитися з такою позицією КС ще й через те, що в ній, на нашу думку, закладено ще принаймні два небезпечних моменти. По-перше, КС констатує, що орган державної влади, який приймає закон чи інший нормативно-правовий акт про скасування або пом’якшення відповідальності юридичних осіб, може, а не повинен, надати йому зворотної дії. Тому цілком можливі ситуації, коли Верховна Рада України чи інший орган свідомо чи несвідомо “забуде” надати зворотної дії такому закону чи іншому нормативно-правовому акту, і підприємства, політичні партії, громадські організації, профспілки, інші юридичні особи сплачуватимуть штрафи і ліквідуватимуться за діяння, які на даний момент будуть цілком легальними. По-друге, ні ч. 1 ст. 58 Конституції (в її тлумаченні КС), ні критикована позиція КС не забороняють надавати

зворотної дії в часі законам та іншим нормативно-правовим актам, що встановлюють або обтяжують відповідальність юридичних осіб. Тому, як резонно побоюється А. Ришелюк, можна очікувати внесення і лобіювання в парламенті законопроектів з питань ліцензування, оподаткування, митних зборів, антимонопольних заходів тощо, які встановлюватимуть нові види правопорушень або посилюватимуть відповідальність за ті, що вже існують, з приписами про надання таким актам зворотної дії в часі, адже це, з точки зору КС, не порушує Конституції.

Феномен КС в тому і полягає, що в демократичній країні він є єдиним органом державної влади, який може скасувати закон (зазначимо: прийнятий парламентом — органом, що обраний народом і уповноважений виражати його волю) на підставі його неконституційності чи загальнообов'язково роз'яснити зміст Конституції або закону. При цьому жоден авторитет, крім авторитету Конституції, над КС не тяжіє, його рішення ніким не перевіряються, не опротестовуються, його непогрішність презюмується. Безумовно, така концепція не позбавлена рації — держава повинна мати верховного арбітра.

Проте, як і будь-який арбітр, КС не застрахований від помилок. На нашу думку, в рішенні за справою про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів КС України, на жаль, саме й припустився помилки. Та все ж вона не є непоправною. Відповідно до ст. 68 Закону України “Про Конституційний Суд України” КС “відкриває нове провадження у справі при виявленні нових обставин по справі, що не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення...” Справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів є доброю

нагодою для створення прецеденту застосування цієї статті. Авторитет КС від цього не тільки не впаде, а й навпаки, підніметься.

Надійшла до редколегії 15.10.99

РЕЦЕНЗІЇ

Питання становлення конституційного права України

як галузі права і науки

У навчальному посібнику* по суті вперше в Україні на монографічному рівні розглянуті актуальні питання конституційного права України як галузі права, науки і навчальної дисципліни. В ньому ґрунтовно аналізуються поняття конституційного права, предмет правового регулювання, конституційно-правові норми і інститути та їх специфіка, об'єкти, суб'єкти та зміст конституційно-правових відносин. Розглядаються юридичні факти, які є підставою їх виникнення, зміни і припинення. Досліджуються джерела конституційного права як галузі права, дається стисла характеристика Конституції України як основного джерела цієї галузі. Розкриваються предмет, система і джерела науки конституційного права України, її завдання і функції, методологічна база, актуальні проблеми розвитку науки конституційного права України на сучасному етапі державотворення.

* *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. Харьков: Фолио-Райдер. 1998. 292 с.

Автор виходить з того, що зараз у правовій системі України підвищується роль конституційного права — однієї з найдинамічніших галузей права, яка істотно впливає на формування нової системи державно-правових зв'язків, становлення України як суверенної, незалежної, правової, демократичної, соціальної держави, дієздатних структур громадянського суспільства. Обґрунтовано підкреслюється, що прийняття